

令和7年6月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官 

平成26年(行ウ)第12号 生活保護基準引下げ違憲処分取消等請求事件

口頭弁論終結日 令和7年1月22日

判 決

5 当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり(以下、原告らを個別に特定
する場合には原告番号で表記する。)

主 文

10 1 別紙処分一覧表1の「処分庁」欄記載の各処分庁が「処分の名宛人」欄記載
の各原告に対して「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法25条2
項に基づく保護変更決定を取り消す。

2 別紙処分一覧表2の「処分庁」欄記載の各処分庁が「処分の名宛人」欄記載
の各原告に対して「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法25条2
項に基づく保護変更決定を取り消す。

15 3 別紙処分一覧表3の「処分庁」欄記載の各処分庁が「処分の名宛人」欄記載
の各原告に対して「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法25条2
項に基づく保護変更決定を取り消す。

4 別紙処分一覧表4の「処分庁」欄記載の各処分庁が「処分の名宛人」欄記載
の各原告に対して「処分日」欄記載の各年月日付けでした生活保護法25条2
項に基づく保護変更決定を取り消す。

20 5 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

6 訴訟費用は、原告らに生じた費用の5分の4を被告国を除く被告らの負担、
被告国に生じた費用全部を原告らの負担とし、その余は各自の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

25 1 主文第1項～第4項と同旨

2 被告国は、原告らに対し、それぞれ1万円及びこれに対する平成26年11

月8日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

本件は、群馬県内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けている原告らが、同法の委任に基づいて厚生労働大臣が定めた「生活保護法による保護の基準」の改定により、所轄の福祉事務所長から生活扶助の支給額を減額する旨の保護変更決定を受けたとして、上記改定が憲法25条1項、生活保護法3条、8条等に反するなど主張し、被告国を除く被告らに対し、それぞれ保護変更決定の取消しを求めるとともに、被告国に対し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償として、それぞれ1万円（附帯請求として訴状送達の日翌日である平成26年11月8日から支払済みまで民法〔平成29年法律第44号による改正前のもの〕所定の年5分の割合による遅延損害金）の支払を求めた事案である。

2 関係法令等の定め

(1) 生活保護法の定め

ア 目的

生活保護法は、憲法25条に規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的とする（1条）。

イ 最低生活保障の原理

生活保護法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならない（3条）。

ウ 保護の基準及び程度の原則

保護は、厚生労働大臣の定める基準により測定した要保護者の需要を基とし、そのうち、その者の金銭又は物品で満たすことのできない不足分

を補う程度において行うものとする（8条1項）。上記の基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない（同条2項）。

エ 保護の種類

保護の種類は、①生活扶助、②教育扶助、③住宅扶助、④医療扶助、⑤介護扶助、⑥出産扶助、⑦生業扶助、⑧葬祭扶助とする（11条1項）。上記の扶助は、要保護者の必要に応じ、単給又は併給として行われる（同条2項）。

オ 生活扶助

生活扶助は、困窮のため最低限度の生活を維持することのできない者に対して、①衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの、②移送の範囲内において行われる（12条）。

(2) 「生活保護法による保護の基準」（昭和38年厚生省告示第158号。以下「保護基準」という。）の定め

ア 保護基準は、生活保護法8条1項の委任に基づいて、厚生労働大臣が定めるものである。

イ 保護基準のうち、生活扶助に関する基準（以下「生活扶助基準」という。）は、別表第1において定められ、基準生活費（第1章）と加算（第2章）とに大別されている。居宅で生活する者の基準生活費は、市町村別に1級地-1から3級地-2まで六つに区分して定められる級地（別表第9）及び年齢別に定められる第1類と、級地等及び世帯人員別に定められる第2類とに分けられ、原則として世帯ごとに、当該世帯を構成する個人ごとに算出される第1類の額（以下「第1類費」という。）を合算したものと第2類の額（以下「第2類費」という。）とを合計して算出される。第1類費は、食費、被服費等の個人単位の経費に、第2類費は、

光熱水費、家具什器費等の世帯単位の経費にそれぞれ対応するものとされている。なお、原告らの居住地は、2級地-1（高崎市）、3級地-1（伊勢崎市及び沼田市）及び3級地-2（みどり市）である。

ウ 平成25年厚生労働省告示第174号（以下「平成25年告示」という。）による改定前の保護基準によれば、2級地-1、3級地-1及び3級地-2の第1類費、第2類費（ただし冬季加算は群馬県のもの）及び期末一時扶助費は、別紙平成25年告示による改定前の保護基準（生活扶助基準）のとおりである。基準生活費は、第1類費の個人別の額を合算した額（ただし4人の世帯は上記の合算額に0.95を乗じた額、5人以上の世帯は上記の合算額に0.9を乗じた額）と第2類費の合計額であり、また、12月の基準生活費の額は、世帯構成員1人につき期末一時扶助費を加えた額であった。

(3) 社会保障審議会に関する定め

ア 厚生労働省は、本省に、社会保障審議会を置き（厚生労働省設置法6条1項）、社会保障審議会は、厚生労働大臣の諮問に応じて社会保障に関する重要事項を調査審議するほか、その重要事項に関し、厚生労働大臣又は関係行政機関に意見を述べる事務をつかさどり（同法7条1項1号、3号）、社会保障審議会の組織、所掌事務及び委員その他の職員その他社会保障審議会に関し必要な事項については、政令で定める（同法7条2項）。

社会保障審議会の委員及び臨時委員は、学識経験のある者のうちから、厚生労働大臣が任命し（社会保障審議会令2条1項）、社会保障審議会及び分科会は、その定めるところにより、部会を置くことができる（同令6条1項）ほか、議事の手続その他審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める（同令11条）。

イ 社会保障審議会運営規則は、会長は、必要があると認めるときは、審議

会に諮って部会（分科会に置かれる部会を除く。）を設置することができること（2条）のほか、分科会長又は部会長は、必要があると認めるときは、それぞれ分科会又は部会に諮って委員会を設置することができること（8条）を定めている。（甲94の3）

5 ウ なお、社会保障審議会は、厚生労働省設置法の施行（平成13年1月6日）に伴い、厚生省に置かれていた中央社会福祉審議会等の審議会を統合したものである。厚生労働省設置法の施行前においては、社会福祉事業の全分野における共通的基本事項その他重要な事項を調査審議するため、厚生省に、中央社会福祉審議会が置かれ（社会福祉事業法6条1項）、
10 中央社会福祉審議会は、厚生大臣の監督に属し、その諮問に答え、又は関係行政庁に意見を具申するものとされていた（同条3項）。

3 前提事実（証拠等を掲記した事実以外は当事者間に争いが無い。）

(1) 原告ら

原告らは、群馬県内に居住して生活保護法に基づく生活扶助の支給を受けて
15 いる者である。

(2) 本件に関する保護基準の改定までの経過

ア 中央社会福祉審議会は、昭和58年12月、「生活扶助基準及び加算のあり方について（意見具申）」（以下「昭和58年意見具申」という。）を取りまとめた。（乙9）

20 厚生大臣は、昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度から、生活扶助基準の改定方式について、水準均衡方式（当時の生活扶助基準が、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当であるとの評価を踏まえ、当該年度に想定される一般国民の消費動向を踏まえると同時に、前年度までの一般国民の消費実態との調整を図るという方式）を採用し、これ以降、
25 生活扶助基準の改定は水準均衡方式により行われている。（乙8の2、弁論の全趣旨）

イ 社会保障審議会は、平成15年7月、福祉部会の下に、生活保護制度全般について議論するため、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」(以下「専門委員会」という。)を設置し、専門委員会は、平成16年12月、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会報告書」(以下「平成16年報告書」といい、平成16年報告書に対応する専門委員会における検証を「平成16年検証」という。)を取りまとめた。(乙5、13の1、2)

ウ 平成16年報告書において5年に1度の定期的な検証の必要が提言されたことなどを踏まえ、生活扶助基準の見直しについて専門的な分析・検討を行うため、平成19年10月、厚生労働省社会・援護局長の下に、学識経験者等による「生活扶助基準に関する検討会」(以下「生活扶助基準検討会」という。)が設置された。生活扶助基準検討会は、上記の定期的な検証のほか、生活扶助基準の水準・体系の妥当性等を検討し、平成19年11月、「生活扶助基準に関する検討会報告書」(以下「平成19年報告書」といい、平成19年報告書に対応する生活扶助基準検討会の検証を「平成19年検証」という。)を取りまとめた。(乙6、15の1、2、弁論の全趣旨)

エ 生活扶助基準については、平成19年報告書を踏まえ、見直しの検討がされたものの、①平成20年度は、原油価格の高騰が消費に与える影響等を見極めるため、②平成21年度は、平成20年2月以降の生活関連物資を中心とした物価上昇は、国民の家計へ大きな影響を与えており、また、「100年に1度」といわれる同年9月以降の世界的な金融危機が实体经济に深刻な影響を及ぼしており、国民の将来不安が高まっている状況にあると考えられる社会経済情勢に鑑み、③平成22年度は、完全失業率が高水準で推移するなど、厳しい経済・雇用状況を踏まえ、国民生活の安心が確保されるべき状況にあることに鑑み、いずれも据え置く

こととされた。また、生活扶助基準は、平成23年度及び平成24年度についても、これまでの基準の経緯を踏まえ、現在の経済、雇用情勢等を総合的に勘案した上で、同様に据え置くこととされた。(乙8の1、乙16、88～92)

オ 社会保障審議会は、平成23年2月、生活保護基準について、学識経験者による専門的かつ客観的な検証を行うため、新たに常設部会として生活保護基準部会(以下「基準部会」という。)を設置し、基準部会は、平成25年1月、「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」(以下「平成25年報告書」といい、平成25年報告書に対応する基準部会における検証を「平成25年検証」という。)を取りまとめた。平成25年検証においては、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、年間収入階級における第1・十分位の層(「年間収入階級第1・十分位」とは、収入の低い方から順番に並べ、世帯数が等しくなるよう10等分した場合における、収入の最も低い層をいう。以下、単に「第1・十分位」などという場合がある。)を設定した。(甲3、乙7、23、弁論の全趣旨)

(3) 本件に関する保護基準の改定

ア 厚生労働大臣は、平成25年報告書を踏まえ、かつ、物価の動向を勘案して、保護基準を改定し、激変緩和措置として3年間をかけて段階的に実施することとした。厚生労働大臣は、平成25年告示(平成25年5月16日発出)、平成26年厚生労働省告示第136号(平成26年3月31日発出。以下「平成26年告示」という。)及び平成27年厚生労働省告示第227号(平成27年3月31日発出。以下「平成27年告示」という。)により、それぞれ保護基準を改定した(以下、平成25年告示、平成26年告示及び平成27年告示による保護基準の改定を併せて「本件改定」という。)。本件改定のうち、平成25年告示による保護基準の改定は平成25年8月1日、平成26年告示による保護基準の改定は平

成26年4月1日、平成27年告示による保護基準の改定は平成27年4月1日から適用するものとされた。(乙3、4、17、弁論の全趣旨)

なお、本件に直接関係する保護基準の改定は、平成25年告示及び平成26年告示によるものである。

イ 本件改定は、主として、生活扶助基準について、①平成25年報告書に基づいて、生活扶助基準と第1・十分位の世帯の消費実態との間における年齢階級別、世帯人数別及び級地区分別の較差を是正することを目的とする調整(以下「ゆがみ調整」という。)、②物価の動向を勘案して生活扶助基準を改定することを目的とする調整(以下「デフレ調整」という。)をするものであった。ただし、デフレ調整は、平成25年報告書に基づくものではなく、社会保障審議会又はその部会・委員会その他の学識経験者を構成員とする会議体による検討を経たものでもなかった。(乙17、18、弁論の全趣旨)

ウ ゆがみ調整は、具体的には、生活扶助基準の「展開のための指数」を調整し、①第1類費基準額について、各年齢階級間の基準額の差を小さくし、②第1類費基準額の逓減率(世帯人員が1人増加するごとに第1類費基準額の合計に乗ずる割合)について、世帯人員の増加に応じた逓減割合を大きくするとともに、第2類費基準額について、世帯人員の増加に応じた各世帯人数別の基準額の増額の幅を大きくし、③第1類費及び第2類費の基準額について、それぞれ各級地間の基準額の差を小さくするように調整したものである。もともと、ゆがみ調整は、平成25年報告書の検証結果のうち2分の1のみ反映させるものであり、本件改定前の生活扶助基準額に、第1・十分位の消費実態の指数(①)を生活扶助基準の指数(②)で除した割合を乗じた金額(=上記基準額×①÷②)とするのではなく、第1・十分位の消費実態の指数(①)と生活扶助基準の指数(②)との和を2で除したものを更に生活扶助基準の指数(②)

で除した割合を乗じた金額（＝上記基準額× $\frac{①+②}{2}$ ÷②）とする
ものであった（以下、当該処理を「**2分の1処理**」という。）。（乙18、
弁論の全趣旨）

また、平成25年告示による保護基準の改定においては、期末一時扶助
費について、平成25年報告書に基づいて、世帯人員数が増えると単純
に世帯人数倍していた従前の仕組みを見直し、世帯人員数ごとに世帯規
模の経済性（スケールメリット）を考慮した基準額を定めることとした。
（乙17、18）

エ デフレ調整は、総務省から公表されている消費者物価指数（以下「**総
務省CPI**」という。）を基に、全ての消費品目から、①生活扶助以外の
他扶助で賄われる品目（家賃、教育費、医療費等）及び②原則として保有
が認められておらず又は免除されるため生活保護受給世帯において支出す
ることが想定されていない品目（自動車関係費、NHK受信料等）（以下、
①及び②を併せて「**除外品目**」という。）を除いて算出した消費者物価指
数（以下「**生活扶助相当CPI**」という。）の動向を勘案し、平成20年
から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が-4.78%であつ
たため、ゆがみ調整において乗ずる改定率に加えて、95.22%（10
0%-4.78%）を乗ずるものであり、生活扶助の受給者全員に影響す
るものであった。また、生活扶助相当CPIは、厚生労働省が独自に考案
した指数であった。（甲57、乙17、19、弁論の全趣旨）

オ 本件改定は、激変緩和措置として、①平成25年度から3年間をかけて
段階的に実施する（期末一時扶助を除く）とともに、②見直しの影響を
一定程度に抑える観点から、本件改定前の生活扶助基準からの増減幅は、
±10%を超えないように調整したものであった。（乙17）

また、平成26年告示による保護基準の改定においては、ゆがみ調整及
びデフレ調整による改定に加えて、消費税率の引上げの影響を含む国民

の消費動向等を総合的に勘案し、生活扶助基準額を一律に2.9%の改定率で引き上げる改定がされた。(弁論の全趣旨)

カ 厚生労働省社会・援護局保護課作成の平成25年2月19日付け「全国厚生労働関係部局長会議資料(厚生分科会)」によれば、本件改定による財政効果は3年間で67.0億円となる見込みであり、そのうち、ゆがみ調整によるものが9.0億円、デフレ調整によるものが58.0億円であるとされていた。(甲57、乙19)

(4) 本件に係る生活保護変更決定(以下「本件各決定」という。)

ア 別紙処分一覧表1の「処分庁」欄記載の各福祉事務所長は、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで、平成25年告示に係る保護基準改定に伴うものとして、生活扶助費の減額を内容とする生活保護変更決定をした。

イ 別紙処分一覧表2の「処分庁」欄記載の各福祉事務所長は、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで、平成25年告示に係る保護基準改定に伴うものとして、生活扶助費(冬季加算)の減額を内容とする生活保護変更決定をした。

ウ 別紙処分一覧表3の「処分庁」欄記載の各福祉事務所長は、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで、平成25年告示に係る保護基準改定に伴うものとして、生活扶助費(期末一時扶助)の減額を内容とする生活保護変更決定をした。

エ 別紙処分一覧表4の「処分庁」欄記載の各福祉事務所長は、「処分の名宛人」欄記載の各原告に対し、「処分日」欄記載の各年月日付けで、平成26年告示に係る保護基準改定に伴うものとして、生活扶助費の減額を内容とする生活保護変更決定をした。

(5) 本件訴訟の提起

ア 別紙処分一覧表1の「処分の名宛人」欄記載の各原告は、概ね平成25

年9月2日付けで審査請求を行い、同年11月15日付けで棄却判決を受け、さらに、概ね同年12月12日付けで再審査請求を行い、平成26年4月18日付けで棄却判決を受けた。

イ 別紙処分一覧表2の「処分の名宛人」欄記載の各原告は、概ね平成25年12月12日付けで審査請求を行い、平成26年3月25日付けで棄却判決を受けた。

ウ 別紙処分一覧表3の「処分の名宛人」欄記載の各原告は、概ね平成25年12月25日付けで審査請求を行い、平成26年3月31日付けで棄却判決を受けた。

エ 別紙処分一覧表4の「処分の名宛人」欄記載の各原告は、概ね平成26年5月21日付けで審査請求を行ったものの、3か月を経過しても判決がされなかった。

オ 本件訴訟は、平成26年9月22日、当庁において提起された。(当裁判所に顕著)

4 争点

(1) 本件各決定の適法性

ア 本件改定における裁量権の逸脱又は濫用の有無(争点1-1)

イ 本件各決定における理由提示の有無(争点1-2)

(2) 国家賠償請求の成否

ア 本件改定における厚生労働大臣の注意義務違反の有無(争点2-1)

イ 原告らの損害の有無(争点2-2)

5 争点に関する当事者の主張(要旨)

(1) 本件改定における裁量権の逸脱又は濫用の有無(争点1-1)

(原告らの主張)

ア 判断枠組み

(ア) 厚生労働大臣の裁量に係る判断基準

5 憲法25条の生存権を具体化し、「最低限度の生活」すなわち「健康
で文化的な生活水準」を保障するという生活保護法の趣旨、目的（同法
1条、3条）や、生活保護基準は「要保護者の年齢別、性別、世帯構成
別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限
10 度の生活の需要を満たすに十分なものであって、且つ、これをこえない
もの」とされている（同法8条2項）ことからすれば、保護基準の策定
に係る厚生労働大臣の裁量は、極めて限定的な範囲で認められるにすぎ
ない。一般に、行政庁の裁量権の行使が、本来最も重視すべき諸要素、
諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、
15 又は本来考慮に容れるべきでない事項を考慮に容れ若しくは本来過大に
評価すべきでない事項を過重に評価し、これらのことにより行政庁の判
断が左右されたものと認められる場合には、当該判断は、裁量判断の方
法ないしその過程に誤りがあるものとして、違法となるどころ、生活保
護法の趣旨、目的、ひいてはそれによって具体化されている憲法25条
20 の生存権の保障の趣旨、目的という観点に照らせば、保護基準を定める
に当たっては、専門家による意見、生活保護利用者の現実の生活実態及
び他制度への影響についても、考慮されなければならない。

判断過程審査は、行政庁の論証過程を追試的に検証することによって
その判断の過程及び手続に過誤、欠落があるか否かを判断する審査手法
20 であるところ、生活保護法8条2項によれば、厚生労働大臣がその裁量
権を行使して判断しなければならないのは、①生活扶助基準の引下げに
見合う要保護者の最低限度の生活の需要を満たすために必要な生活費の
減少が認められるか否か及び②改定後の生活扶助基準の内容が健康で文
25 化的な生活水準を維持することができるものであるか否かの2点に限定
され、裁判所は、これら2点についての厚生労働大臣の判断に統計等の
客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性がない場合に

は、裁量権の逸脱・濫用として違法と判断しなければならない。そして、裁判所は、厚生労働大臣が依拠した根拠以外の統計等の客観的な数値や専門的知見であっても、当然、その合理的関連性や整合性の審査の資料とすることができる。

5 (イ) 制度後退禁止原則等

本件改定以前から、原告らを含む生活保護利用者の生活実態は、およそ「健康で文化的な最低限度の生活」とはいえないものであり、それが、本件改定により、従前よりも生活状態は悪化し、さらなる貧困状態に陥ることになったから、生活保護法によって具体化された原告らの生存権が侵害されているといえ、本件改定は憲法25条に反し許されない。

10 また、生活保護基準を引き下げる旨の本件改定は、憲法25条、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下「社会権規約」という。）2条1項、9条及び11条1項から導かれる制度後退禁止原則に反し許されない。すなわち、憲法25条で保障する生存権が、生活保護法によってその権利を具体化した以上、それは国家によって具体的に保障されなければならない権利なのであり、その具体的に保障される権利を、正当な理由もなく一方的に後退させることは、憲法の国家に対する法規範としての性質上、許されない。しかも、本件で切下げの対象となっているのは、現行制度上、あらゆる社会保障制度の中の最後のセーフティネットとされている生活保護の中の生活扶助に相当する部分であり、なおさらその権利を後退させることについては、高度の正当性・合理性が求められる。また、社会権規約の締約国は、「権利の実現を漸進的に達成する」（社会権規約2条1項）目的を持って措置をとることとされていることに鑑みれば、権利の実現は漸進的に進歩しているべきことが導かれ、締約国のとった措置によって権利の実現がそれ以前よりも後退することは、社会権規約2条1項の趣旨に反し、許されない。

さらに、本件改定は、母子家庭に特に大きな悪影響をもたらしており、子どもの権利条約3条1項において定められた子どもの最善の利益を考慮するという原則に反し、許されない。

イ ゆがみ調整について

(ア) 第1・十分位を比較対象としたことについて

ゆがみ調整は、平成25年報告書に基づいて実施することとされたものであるが、平成25年検証が、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として、第1・十分位を比較対象としたことは、違法である。

まず、平成19年報告書が生活扶助基準の水準の妥当性について第1・十分位の消費水準との比較により検証を行うことを正当化する根拠は、およそ根拠となり得ないか、根拠として極めて薄弱である。すなわち、平成19年報告書は、「第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達している」とするが、少なくとも単身世帯については、そのようにはいえない。また、平成19年報告書は、「第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にある」とするが、夫婦子1人（有業者あり）世帯では、第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況及び必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較して明らかな差がある。さらに、平成19年報告書は、「生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきた」とするが、水準均衡方式を採用した昭和58年意見具申において初めて、「基準の妥当性の検証」を定期的に行う必要があるとの見解が示されたところ、実際には、専門委員会が平成15年12月に作成した「生活保護制度の在り方についての中間取りまとめ」（以下「平成15年中間取りまとめ」という。）に至るまで、「基準の

妥当性の検証」が行われたことはなかった。

また、平成25年報告書が生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定した理由として挙げる各点は、いずれも第1・十分位を比較対象としたことが相当であるとする根拠となり得ない。すなわち、①これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であるとする点は、事実誤認である。②第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達しているとする点は、比較対象の「中位所得階層」として第3・五分位を措定しているが、第3・五分位の消費水準は、全世帯平均のそれを下回り、しかも、全体の所得の3割以下に位置していることから、これを全世帯の平均的階層であると措定することは適当ではない。③国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあるとする点は、「社会的必需品がある状態」イコール「貧困状態ではない」という前提には誤りがあるし、また、「平成22年家庭の生活実態及び生活意識に関する調査」の結果等によれば、必需的な耐久消費財について、第1・十分位の保有率は、第3・五分位の保有率とおおむね同程度という結果にはならない。その他の点についても、第1・十分位を比較対象とすることを正当化する根拠となり得ない。

(イ) 2分の1処理を行ったことについて

2分の1処理は、平成25年検証の結果を反映させる比率を全ての生活保護受給世帯について半減させるもので、ゆがみ調整による生活扶助基準の改定の内容に重大な影響を及ぼし、その本質的部分を改変する措置である。特に、平成25年検証の結果では、生活保護受給世帯の過半数を占める60歳以上の高齢夫婦世帯及び高齢単身世帯の保護費を増額

することになったのに対し、2分の1処理により、保護費の増額幅を半減させるという不利益を与えることになっている。そうすると、2分の1処理を行ったことは、違法である。

ウ デフレ調整について

(ア) 専門家による検証を経ていないことについて

生活保護法の立法過程においては、専門家による審議会等の慎重な検討に基づいて保護基準を決定することが前提とされ、それが、厚生労働大臣の裁量判断の正当性を根拠付けるものとされていた。とりわけ、現在採用されている水準均衡方式は、専門家による専門技術的検証を不可欠の要素とする方式であり、この点は、水準均衡方式の採用以降、専門機関によって繰り返し確認されてきた。また、生活保護基準を引き下げる場合は、生存権という憲法上の権利の侵害に直結し、現に生活保護を受給して生活する者の生活に直接影響を与えることになるから、引上げの場合以上に、より厳格かつ慎重な検証が必要である。そして、水準均衡方式が採用されて以降、民間最終消費支出を指標として保護基準の調整が図られてきた一方、民間最終消費支出に替えて物価を考慮することの可否については過去2回の検証の場で強い異論が出たことからすれば、物価を考慮するのであれば、基準部会における慎重な検討を経るべきであった。しかるに、今回のデフレ調整は、物価を考慮すること及び物価を考慮するに当たっていかなる調整を行うかといった専門技術的な点について、一切専門家による検証を経ていないから、違法である。

(イ) ゆがみ調整と併せてデフレ調整を実施したこと（デフレ調整の必要性）について

平成25年検証は、形成16年検証及び平成19年検証と同様に、生活扶助基準の絶対水準の妥当性の検証を目的としており、それをモデル世帯だけで比較するのではなく、年齢・世帯人員・地域（級地）の3要

素による詳細な類型分けをし、生活保護受給世帯間での不公平の是正と一体的に行った点に特徴があった。実際、ゆがみ調整によって、マイナス90億円もの財政効果が生じている。

平成20年度から平成23年度までの各生活扶助基準の改定においても水準均衡方式が用いられ、当時の物価変動を反映した「一般国民の消費の実態との均衡上ほぼ妥当な水準」であるという判断のもと、生活扶助基準が維持されていたのであるから、これに重ねて、同時期の物価変動率を保護基準に反映させるデフレ調整を行う必要はなかった。

以上のとおり、ゆがみ調整と併せてデフレ調整を実施することは生活扶助基準の不当な重複引下げであり、デフレ調整の必要性はなく、デフレ調整を実施したことは、違法である。

(ウ) 物価の変化率を改定の指標としたことについて

生活扶助基準の改定に当たっては専門家により構成された審議会等による検討結果を踏まえて行うことが通例であったという経緯等によれば、厚生労働大臣の判断は、専門的知見との整合性が問われなければならない。ところが、本件改定までは物価指数を用いた生活扶助基準の改定が行われたことはなく、基準部会においても物価指数を用いた生活扶助基準の改定については議論されておらず、かえって、基準部会の委員からは、消費品目によって物価指数が異なるにもかかわらず、全国一律の物価指数によって生活扶助基準を改定することには非常に慎重であるべきであるなどの意見が出されていた。このように、消費者物価指数の伸びを改定の指標とする厚生労働大臣の判断は、専門家による検証が行われていないばかりでなく、専門的知見である中央社会福祉審議会による昭和58年意見具申にも合致しない。また、平成15年中間取りまとめ前の事務局案にあった「消費者物価指数の伸びを用いる（中略）ことが適当」という表現については、委員らからの強い異論を踏まえ、平成16

年報告書で当該箇所が削除されていることからすると、全体として平成16年報告書の趣旨と一致しない。さらに、平成25年報告書でも、基準部会では物価指数については何も議論されていないことから、全体として平成25年報告書の趣旨とも一致しない。このような判断は、従前の運用と異なる取扱いであるから、動機の不当性が推認されてしかるべきである。したがって、生活扶助基準の引下げに見合う要保護者の最低限度の生活の需要を満たすために必要な生活費の減少が認められるかどうかに関し、物価を改定の指標とすることは、専門的知見との整合性が取れていない。

10 以上のとおり、物価の変化率を改定の指標としたことは、違法である。

(エ) 生活扶助相当CPIを用いたことについて

消費者物価指数の作成に当たっては、これまでの研究成果に基づいた「国際規準」があり、世界各国の公的機関は、それに基づいて消費者物価指数を作成している。すなわち、①基準時は、対象とする時系列間の期首であり起点であり、また比較時は、当該時系列の期首以降期末までの各時点であり、従って、基準時は比較時より過去の時点となる（国際規準1）、②基準時の指数値は100でなければならない（国際規準2）、③マーケットバスケット方式によって消費者物価指数は作成されなければならない（国際規準3）、④規準3の必然的結果として、基準時と各比較時の対象とする品目は完全に同一で対応していなければならない（国際規準4）、⑤～⑧ラスパイレス式は基準時価額をウェイト（家計の消費支出全体に占める各品目の支出金額の割合）とした価格比の加重相加平均であり、パーシェ式は比較時価額をウェイトとした価格比の加重調和平均であり、両者は全く計算論理の異なる計算式であって、その必然的結果として、同一の比較時であってもラスパイレス指数とパーシェ指数の指数値は、基準時と比較時の価額が同一である場合を除き一致

せず、一般には「ラスパイレス指数>パーシェ指数」が成立する（国際
規準5～8）、という国際規準があるところ、生活扶助相当CPIには、
品目数が平成20年と平成23年の指数値では異なること、それによっ
てウエイト比の相対的な大きさが両年で異なること、従って平成20年
5 消費構造は少なくとも平成23年については反映されていないこと、
また価格比の算定基準が異なること等、国際規準を逸脱した部分が含ま
れており、そのような逸脱に関する学術的根拠（理論的根拠）は何ら示
されていない。

また、生活扶助相当CPIが総務省CPIから特定の品目を除外した
10 ことにより、除外されなかった品目のウエイトが一律に相対的に上昇す
ることで、結果として被保護世帯の「需要」の測定を歪めている可能性
があり、生活扶助相当CPIが総務省CPIから特定品目を除外したこ
とが結果として「需要」の測定を歪めている可能性という、考慮すべき
事項が十分に考慮されていない。

15 以上のおり、物価変動率の算定において、生活扶助相当CPIを用
いたことは、違法である。

(オ) 物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとしたこと
について

平成20年の時点では、原油価格の高騰が消費に与える影響を見極め
20 るため、生活扶助基準の改定は見送られているところ、生活扶助基準が
改定された直近の時期を比較するのであれば、実際に生活扶助基準が改
定された平成16年を選択すべきであった。また、平成19年報告書
を作成した生活扶助基準検討会は、法令に基づかずに設置された私的な諮
問機関にすぎず、審議期間も1か月半程度しかなかったから、平成19
25 年報告書を、算定期間の始期として平成20年を選択した根拠に置くこ
とは誤りである。さらに、算定期間の始期として平成20年を選択する

ことは、平成20年当時に原油価格高騰の影響を考慮して生活扶助基準の改定を見送った厚生労働省の判断と矛盾する。

また、本件改定を検討するに当たり、参照すべき最新の総務省の消費者物価指数のデータは、平成23年ではなく、平成24年であった。しかるに、厚生労働大臣は、平成24年のデータでは食費及び光熱費の物価が上昇しているために、恣意的に平成23年を選択した。

平成20年と平成23年を比較して算出された結果は、一時的かつ異常な数値であり、参考資料とすべきではなかったにもかかわらず、厚生労働大臣は、合理的な理由なく、生活扶助相当CPIを大幅に下落させるとの結論ありきの恣意的な判断により、平成20年と平成23年の物価を比較した。

以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとしたことは、違法である。

(カ) 家計調査によって得られた一般世帯のウエイトを用いたことについて

被保護世帯は、一般世帯よりも消費支出額の絶対額が低く、消費支出構造にも一般世帯とは異なる特徴がある。そのため、被保護世帯の消費実態を正確に把握しなければ、デフレ傾向によって被保護世帯の可処分所得が実質的にどれだけ変化したのかを明らかにすることはできない。それにもかかわらず、厚生労働省は、生活扶助相当CPIを算出する際に用いるウエイトを一般世帯の消費支出構造に基づいて作成した。その結果、被保護世帯の支出割合が大きい「食料」はこの間の物価下落率が小さく、被保護世帯の支出割合が小さい「PC・AV機器」はこの間の物価下落率が大きかったことから、生活扶助相当CPIは大幅に下落した。しかし、被保護世帯の支出構造の特徴を考慮した場合の物価下落率は、一般世帯の支出構造を前提にした物価下落率よりも、下落幅が小さ



かったといえる。したがって、国は、考慮すべき被保護世帯の消費実態を考慮せず、考慮すべきでない一般世帯の消費実態を考慮したものである。

5 以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、家計調査によって得られた一般世帯のウェイトを用いたことは、違法である。

(キ) 平成22年をウェイトの参照時としたことについて

厚生労働省による生活扶助相当CPIの算出方法は、平成20年の生活扶助相当CPIを求める際に、平成17年基準ではなく平成22年基準のウェイトが用いられている点で、総務省統計局が定める一般的な消費者物価指数の算出方法とは異なっており、平成17年基準のウェイトに基づいて生活扶助相当CPIを算出すると、平成20年から平成23年までの間の変化率が-2.26%となる。総務省統計局が定めている一般的なやり方は、旧基準の期間は旧基準の情報を用いて計算し、新基準の期間は新基準の情報を用いて算出した指数をそれぞれ比較するというものであるのに対し、生活扶助相当CPIは、個々の品目や分類については、新基準に接続された旧基準指数を用いているものの、旧基準の期間である平成20年において、新基準のウェイトを借りて指数を算出したために、全体としては「物価変動の方向性」が維持されなくなっているから、生活扶助相当CPIの算出方法は、平成20年の物価動向の把握においてウェイトの時点がずれており、消費者物価指数の設計と整合性のとれる算出方法ではない。また、平成22年のウェイトは、平成20年の時点においては「未来のウェイト」であり、家計が平成20年の時点ではまだ経験していない経済環境の変化の影響を受けている。さらに、厚生労働省による生活扶助相当CPIの算出方法は、平成20年の生活扶助相当CPIを求めるのに平成22年基準のウェイトを用いたことにより、平成20年から平成22年までをパーシェ指数で求めたの

と同じ計算をしていることになるから、パーシェ指数による下方バイアスの問題が生じる。

以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、平成22年をウエイトの参照時としたことは、違法である。

- (ク) 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことについて

平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%をもって、平成20年以降のデフレによる生活保護受給世帯の可処分所得の実質的な増加を示すものとはいえない。すなわち、平成20年から平成22年までの生活扶助相当CPIの変化率に対する寄与度としては、教養娯楽用耐久財の寄与度が際立って大きく、他方で、一般的な方法（総務省方式）ではこうした動きは確認できず、生活扶助相当CPIの大きな下落は、教養娯楽用耐久財の動きによってほぼ説明できる。特に、まず、テレビが大きな影響を与えており、ここでの寄与度の違いにはウエイトの差の影響が大きく、テレビのウエイトは平成22年基準と平成17年基準とで著しく異なるところ、地デジ化やエコポイントによる平成22年の一時的なテレビの需要の増大は、生活保護受給世帯にはほとんど当てはまらない。また、テレビに次いでノートパソコンやカメラなどのデジタル家電の影響も大きいですが、これは品質調整によるものであり、生活保護利用者の可処分所得の実質的な増加とは何の関係もなく、品質調整による電化製品の価格下落が、パーシェ指数の下方バイアスにより、生活扶助相当CPIの大幅な下落率をもたらしている。このように、生活扶助相当CPIは、平成20年から平成22年をパーシェ方式で計算しているとともに、生活保護受給世帯を対象としたウエイトを用いていないため、生活保護受給世帯がそれほど消費しないデジタル家電製品価格の下落による生活扶助相当CPIの大幅な下落が

生じており、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%をもって、生活保護受給世帯の可処分所得の増加分とは捉えられない。平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率を算出するのであれば、生活保護を受けている世帯のみを対象にそれぞれの家計の収入や支出を調査するものである社会保障生計調査のデータを用いて、算出すべきであった。

以上のとおり、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことは、違法である。

エ 目的・動機違反について

本件改定に係る生活扶助基準の見直しは、生活保護基準を10%引き下げるという自由民主党の政権公約を実現するため、基準部会による検証を経ずに、最初から生活保護基準を引き下げるという政治目的により行われたものであるから、厚生労働大臣の裁量の範囲を逸脱したものととして、違法である。

(被告らの主張)

ア 判断枠組み

憲法25条1項及び生活保護法が、保護基準の改定について、厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権を認めていることからすると、保護基準の改定に係る厚生労働大臣の判断が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものととして違法となるのは、当該判断が最低限度の生活の具体化として著しく合理性を欠くことが明らかな場合、すなわち、現実の生活条件を無視して著しく低い基準を設定するなど憲法及び生活保護法の趣旨、目的に反することが明らかな場合に限られる。本件のような保護基準の改定における厚生労働大臣の極めて広範な裁量を審査する際には、判断過程審査の判断枠組みを用いることは適切ではない。

仮に、本件改定について判断過程審査を行うとしても、厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められるのは、厚生労働大臣の判断過程に何らかの過誤、欠落があるというだけでは足りず、当該過誤、欠落が最低限度の生活の具体化に関するものであり、かつ、改定後の保護基準が現実の生活条件を無視した著しく低いものとなりかねないような重大なものである場合に限られる。そして、本件改定について、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査するとしても、飽くまで厚生労働大臣の判断過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提として審査されるべきである。

厚生労働大臣は、保護基準の改定に当たっての基準部会等の専門機関の関与の在り方、例えば、専門機関に対し保護基準の評価及び検証や保護基準の改定の在り方に関する検討を依頼するか否かや、これを依頼した場合における上記検証や検討に係る結果ないし意見をどのように考慮するかについて、専門技術的かつ政策的な見地からの極めて広範な裁量権を有しているから、保護基準の改定について基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことは、当該改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用を根拠づける事由とはならず、また、当該改定の適否に関する判断過程審査の密度を高める事情ともならない。

イ ゆがみ調整について

(7) 第1・十分位を比較対象としたことについて

平成25年検証までの生活扶助基準の検証においては、実際に、生活扶助基準の妥当性について、第1・十分位を比較対象として検証することが相当である旨判断され、検証がされている。平成25年検証において、基準部会が、参照する一般低所得世帯として第1・十分位の世帯を

用いることとした理由は、平成25年報告書(乙7)が挙げる6つの理由のとおりであるところ、基準部会においては、当該6つの理由を、基準部会委員も確認した上で、第1・十分位を比較対象とすることで問題はないとして検証を実施している。むしろ、本件改定において、これらと異なる取扱いをし、あえて第1・十分位ではない世帯を比較対象とすべき合理的理由は見当たらない。

(イ) 2分の1処理を行ったことについて

2分の1処理を行った厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、平成25年検証は、生活扶助基準の展開のための指数について初めて詳細な分析を行ったところ、その手法は、専門的議論の結果得られた透明性の高い合理的なものであると評価することができるものの、当該手法が唯一のものであるということとはできないし、特定のサンプル世帯に限定して分析する際にサンプル世帯が極めて少数になるといった統計上の限界も認められた。他方、生活扶助基準については、専門機関による検証が定期的に行われることとされており、展開部分についても、平成25年検証の結果等を前提に、その後も更なる検証が行われることが予定されていた。また、平成25年検証において算出された指数をそのまま反映させた場合、子どものいる世帯への影響が大きくなることが予想されたところ、平成25年報告書には、平成25年検証の結果に関する留意事項として、貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある旨明記されており、平成25年検証自体が上記の観点からの対策を講じることを要求していた。そして、平成25年検証の結果に関し、個別の指数ごとに、減額幅(減額の改定比率)については2分の1とし、増額幅(増額の改定比率)についてはそのまま反映させるといったように、反映の程度を部分的に変えるということは理論的にはあり得るが、このような世帯によって改定比率

を変え反映方法は、検証結果の取扱いについて生活保護受給世帯間における公平性を欠くことになりかねず、また、増額又は減額のいずれかに偏った反映をすることは、生活扶助基準の展開のための指数の検証という平成25年検証の本質的な趣旨を改変することになるから、平成25年検証の結果の反映の程度を、減額幅か増額幅かを問わず、一律に2分の1とした。厚生労働大臣は、以上を踏まえて、平成25年検証の本質的部分を維持しつつ、子どものいる世帯への配慮や次回の検証を見据えた激変緩和措置として、2分の1処理を行った。

以上のおり、2分の1処理は、生活保護受給世帯への配慮として、数次にわたる検証とその結果の反映という作業を繰り返すことにより、漸次、生活扶助基準の展開部分と一般低所得世帯の消費実態との乖離の是正を図っていくこととしたものであり、その判断過程には合理性が認められる。

ウ デフレ調整について

(7) 専門家による検証を経ていないことについて

厚生労働大臣が保護基準の改定に当たり基準部会等の専門機関に諮問し又はその意見を求めることなどを定める法令上の規定はなく、また、保護基準の改定に当たり専門機関による分析及び検証が必要である旨の規定はない。憲法25条、生活保護法3条、8条2項の規定にいう最低限度の生活を保護基準において具体化するに当たっては、国の財政事情を含めた多方面にわたる複雑多様な、しかも高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものであり、そのため、保護基準の改定については厚生労働大臣に専門技術的かつ政策的な見地からの広範な裁量権が認められる。もとより、厚生労働大臣は、生活保護制度や生活保護受給世帯の状況について精通し、国の行政事務を遂行する上で必要となる専門的知見を有している。そうすると、生活保護法は、高

度に専門技術的かつ政策的な判断を要する保護基準の設定及び改定については、厚生労働大臣が専門技術的知見を有することを前提に、終局的には厚生労働大臣の政策判断に委ねる趣旨であると解される。したがって、基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことをもって、専門的知見との整合性に欠けるということとはできない。むしろ、デフレ調整は、専門機関の示した見解や従前の取扱いに沿うものであり、また、物価変動率の算出方法も専門的見地から認められた方法によるものであることから、合理的なものである。

(イ) ゆがみ調整と併せてデフレ調整を実施したこと（デフレ調整の必要性）
について

ゆがみ調整と併せてデフレ調整を実施した厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、平成20年9月のリーマンショックに端を発する世界金融危機によって、賃金、物価、家計消費等が落ち込み、一般国民の生活水準が低下しており、平成21年全国消費実態調査によれば、平成19年検証における生活扶助基準の「水準」の検証に用いられた夫婦子1人の一般低所得世帯の消費水準が、平成16年全国消費実態調査から約11.6%下落しており、平成19年検証時点における同世帯の生活扶助基準額を約12.6%下回る状況となっており、平成21年以降の消費支出額が増加することは考えにくい状況にあった一方で、生活扶助基準の水準（絶対的な高さ）については、平成19年検証時点以降、結果的に変更されていなかったため、その間の経済動向を踏まえた減額改定が行われずにきた結果、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）と一般国民の生活水準との不均衡が顕著となっていたことから、厚生労働大臣は、生活扶助基準の展開部分（生活保護受給世帯間における相対的な較差）を適正化するゆがみ調整を行うことに加えて、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）についても改定する必要があると判

断した。

5 以上のとおり、ゆがみ調整と併せてデフレ調整を実施したことは、その判断の根拠となった平成20年以降の社会経済情勢や一般国民の生活水準の変化を示す統計等との間に合理的関連性が認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

(ウ) 物価の変化率を改定の指標としたことについて

生活扶助基準の「水準」の改定に当たり、物価の変化率を改定の指標とした厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、毎年度の生活扶助基準の改定は、従前、消費を基礎とする水準均衡方式に基づいて行われてきたところであるが、法令上定められたものではなく、10 厚生労働大臣が昭和58年意見具申以降採用している事実上の改定指針にすぎないものであり、保護基準の改定に係る同大臣の判断を拘束するものではないところ、本件改定に際し、仮に消費を基礎とする改定を行った場合、減額幅が大きくなることが想定された。また、平成15年中15 間取りまとめでは、消費者物価指数を指標として用いることが提案されており、過去に物価の変動に着目した改定を行ったこともあった上、物価を改定の指標とすることは、平成25年報告書における基準部会の指摘にも沿うものであった。そこで、厚生労働大臣は、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定について、それまで行われてきた消費を基礎とする水準均衡方式の考え方（一般国民の生活水準との均衡を図る観点）を堅持しつつも、被保護者の生活への影響に対する政策的配慮から、生活扶助基準の「水準」（絶対的な高さ）の改定の減額幅が大きくなることのないようにするため、消費そのものではなく、消費の構成要素の一つである物価を指標として改定を行うこととした。

25 以上のとおり、生活扶助基準の「水準」の改定に当たり、物価の変化率を改定の指標としたことは、その判断の根拠となった統計等との間に

合理的関連性が認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

(エ) 生活扶助相当CPIを用いたことについて

物価変動率の算定において、生活扶助費で支出される品目のデータを用いた厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、生活扶助相当CPIの算出において対象とした品目は、水準均衡方式による
5 毎年度の改定においても、平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証においても、用いられているものであり、これは、もとより制度運用上生活扶助費により支出される品目を対象としているものであって、恣意性を排除した客観的かつ明確な条件設定に基づいて行われたものであり、品目の選定に係る判断自体に恣意的な判断が入り込む余地がなく、十分な合理性があると考えられたため、総務省CPIの指数品目のうち、生活扶助費で支出される品目の価格指数及びウエイトのデータを用いて、物価変動率を算定することとした。

以上のとおり、物価変動率の算定において、生活扶助費で支出される
15 品目のデータを用いたことは、その判断の根拠となった考え方自体が合理的なものといえる上、水準均衡方式による毎年度の改定の手法や平成16年検証、平成19年検証及び平成25年検証における検証手法との整合性が認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

(オ) 物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとしたことについて
20

生活扶助相当CPIの下落率の算出において、物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとした厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、物価変動率の算定期間の始期については、専門機関による検証結果を踏まえた厚生労働大臣の改定の判断は、平成
25 19年検証を踏まえた平成20年度の改定の判断が直前のものであり、デフレ調整の目的が、平成20年以降の経済情勢によって生じた生活扶

助基準の「水準」（絶対的な高さ）と一般国民の生活水準との間の不均衡を是正することにあつたため、平成20年を算定期間の始期とした。また、物価変動率の算定期間の終期については、本件改定が検討された当時において最新の総務省CPIのデータは平成23年のものであつたため（乙61）、平成23年を算定期間の終期とした。

以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとしたことは、その判断の根拠となつた平成19年検証の結果等との間に合理的関連性が認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

10 (カ) 家計調査によって得られた一般世帯のウェイトを用いたことについて

生活扶助相当CPIの下落率の算出において、家計調査によって得られた一般世帯のウェイトを用いた厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、デフレ調整が、生活保護で保障される最低限度の生活が一般国民の生活水準との関連において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に立脚したものであり、水準均衡方式による毎年度の改定において用いられる指標が一般国民の消費の動向であるのと同様、デフレ調整に用いる生活扶助相当CPIについても一般国民の直面する物価の動向を求めることを目的としたものであることを踏まえると、家計調査により算出された総務省CPIのウェイトデータ（一般国民全体のウェイト）を用いるのが適切と考えられたため、家計調査の統計資料としての精度や適格性等も勘案し、家計調査により算出された総務省CPIのウェイトデータ（一般国民全体のウェイト）を用いることとした。

25 以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、家計調査によって得られた一般世帯のウェイトを用いたことは、生活保護において保障すべき最低限度の生活の水準が一般国民の生活水準との関連に

において捉えられるべき相対的なものであるという考え方に基づくものであり、水準均衡方式による毎年度の改定の手法との整合性も認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

(キ) 平成22年をウエイトの参照時としたことについて

生活扶助相当CPIの下落率の算出において、平成22年をウエイトの参照時とした厚生労働大臣の判断過程は、次のとおりである。すなわち、総務省CPIのウエイトのデータは5年ごとに改定されており、本件改定が行われた平成25年当時、総務省CPIのウエイトのデータとしては、平成17年以前の基準によるものと、平成22年基準によるものが存在したところ、国民の消費の内容は経時的に変化することから、現実の消費実態を反映した物価指数を算定するためには、物価指数の算定時点に可能な限り近接した時点の消費の構造を示すデータを用いるのが相当と考えられたため、平成22年基準によるウエイトを用いることとした。

このように、生活扶助相当CPIは、平成22年をウエイトの参照時として平成20年から平成23年にかけての物価指数の変化率を算出しているところ、対象期間の間の任意の時点でウエイトを採る方法は、消費者物価指数マニュアルにおいて「中間年指数」と紹介される方法であり、適切なものといえる。

以上のとおり、生活扶助相当CPIの下落率の算出において、平成22年をウエイトの参照時としたことは、その判断の根拠となった考え方自体が合理的なものといえる上、消費者物価指数マニュアルの記載内容等の専門的知見との整合性が認められるから、その判断過程には合理性が認められる。

(ク) 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことについて

平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である
-4.78%をデフレ調整分の改定率とした厚生労働大臣の判断過程は、
次のとおりである。すなわち、平成20年以降の物価下落は、同年9月
のリーマンショックに端を発する百年に一度とも評される世界金融危機
による実体経済への影響を反映したものであり、物価のみならず、賃金
や消費等の経済指標も大きく下落している状況にあったことを勘案すれ
ば、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的
な増加による一般国民の生活水準との不均衡を是正するに当たっては、
その改定率を、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの
下落率と同じ-4.78%とするのが相当であると判断した。

なお、デフレ調整についての「生活保護受給世帯の可処分所得の相対
的、実質的な増加」という説明は、生活扶助相当CPIの下落率をもつ
て生活扶助基準の「水準」を改定した結果生じた状態を「可処分所得」
という概念を用いて言い換えたものにすぎず、それ以上特段の意味があ
るものではなく、生活扶助相当CPIは、一般国民全体の直面する物価
動向を求めることを目的とし、生活保護受給世帯の生活水準（可処分所
得）の変化を直接的に捉えるものではなく、生活扶助相当CPIの下落
率が「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加」の程度
や最低生活の需要の減少の程度を正確に反映したものであるか否かは、
本件改定における厚生労働大臣の判断過程としては問題となり得ない。

また、厚生労働大臣は、平成21年全国消費実態調査によれば、平成
19年検証における生活扶助基準の「水準」の検証に用いられた夫婦子
1人の一般低所得世帯の消費水準が、平成16年全国消費実態調査から
約11.6%下落しており、平成19年検証時点における同世帯の生活
扶助基準額を約12.6%下回る状況であることを確認しており、仮に
消費に基づいて生活扶助基準の「水準」の改定を行えば、大幅な減額改

定となることが想定されたところ、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%は、上記の夫婦子1人の一般低所得世帯における消費水準の下落率や生活扶助基準額との乖離率を大きく下回るものであったから、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡を是正するに当たっては、その改定率を、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率と同じ-4.78%とするのが相当であると判断した。

以上のとおり、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことは、合理性が認められる。

生活扶助相当CPIの設定に当たっては、これにより算出される物価変動率の正確性が重要な考慮要素の一つであるものの、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、国民に対する説明可能性も考慮要素となり得るものであり、生活扶助相当CPIにより求められる物価変動率の正確性の問題を殊更に強調することは、厚生労働大臣の判断過程を正解しないものであり、判断過程審査の判断枠組みを逸脱するものである。

(ケ) 事後的な検証の結果について

基準部会が平成29年12月に取りまとめた「社会保障審議会生活保護基準部会報告書」（以下「平成29年報告書」という。）に係る検証（以下「平成29年検証」という。）では、本件改定後の生活扶助基準の「水準」が妥当なものか否かについても評価・検証が行われ、その結果、本件改定後の標準世帯を含む夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準とおおむね均衡することが確認されたと評価されており、当該標準世帯の生活扶助基準に展開のための指数を適用することによって得られる標準世帯以

外の生活扶助基準についても適正なものと評価することができ、デフレ調整の妥当性が裏付けられている。

エ 目的・動機違反について

生活扶助基準の見直しの必要性については、平成19年検証の結果により既に明らかとなっていたところ、原油価格の高騰や世界金融危機の影響等を考慮して、本件改定に至るまで平成19年検証の結果を踏まえた生活扶助基準の見直しは見送られてきたものであり、本件改定に係る生活扶助基準の見直しは、その必要性に応じて適切に行われたものであって、自由民主党の政権公約を実現するとの政治的な意図で行われたものではない。

(2) 本件各決定における理由提示の有無（争点1-2）

(原告らの主張)

本件各決定は、「衣食その他日常生活の需要を満たすために必要なもの」（生活保護法12条1号）として、生活保護の中核となる生活扶助費の支給額を引き下げるものであり、名宛人の生存権に直接影響する極めて重大なものであるから、行政庁の判断には、最大限の慎重さと合理性が求められ、本件各決定に対して不服を申し立てることは名宛人にとって非常に重要であり、その便宜を十分に図る必要がある。加えて、本件各決定の背景にある事実経過及び理由も複雑であって、理解するのは容易でない。そうすると、生活扶助費の減額決定に当たっては、どのような事実経過及び理由から、その金額の減額がされることになったのかにつき、根拠法規の適用関係を明らかにして、名宛人に事情が分かるよう詳細な理由提示がなされなければならない。しかるに、本件各決定の通知書には、「基準改定による」としか記載されておらず（甲4～11）、背景にある事実経過、基準改定の理由、改定された基準、改定後の基準に基づく算定方法などの記載はないから、原告らは、当該通知書から、どのような事実経過及び理由から基準が改定されたのか、ど

のような基準になったのか、改定後の基準に基づく算定方法がどのようなものなのかなどを、全く知ることができず、行政庁の恣意が抑制されることも期待できないし、原告らの不服申立ての便宜が全く図られていない。

5 以上のとおり、本件各決定の理由提示は、行政手続法14条1項等の処分理由提示義務に違反する。

(被告らの主張)

原告らに対する本件各決定は、平成25年告示及び平成26年告示に基づいてされたものであり、本件各決定の通知書には、保護変更理由として、「基準改定による」(甲4～7)、「基準改定により」(甲8、9)及び「基準改定」(甲10、11)などと記載されている。本件各決定は、同決定より
10 前の時点で既に官報等により周知されていた平成25年告示及び平成26年告示どおりの処分を行うものであり、本件各決定の時点においてその内容は事実上確定していたといえるから、行政庁による恣意的な判断が介入するおそれは全くない。また、本件各決定より前の時点で、平成25年告示及び平成
15 26年告示が官報等により周知されていたことに加え、本件各決定の通知書の記載とそれ以前の通知書を見比べることによっても、本件各決定の通知を受けた時点で、保護基準の改定により生活扶助支給額が減額されたことは理解可能であることからすれば、本件各決定の通知書における理由提示が被保護者による不服申立ての便宜を損なうものではない。

20 以上のとおり、本件各決定の理由提示は、処分の理由を付さなければならぬとした生活保護法及び行政手続法の趣旨を没却するものではないから、当該理由提示に、生活保護法(平成25年法律第104号による改正前のもの)25条2項、24条2項や行政手続法14条1項、3項に違反する理由不備の違法はない。

25 (3) 本件改定における厚生労働大臣の注意義務違反の有無(争点2-1)

(原告らの主張)

本件改定は、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用として、違憲・違法である。厚生労働大臣は、違憲・違法な本件改定を実施する際に、内容面及び手続面にわたり、十分にその違憲性・違法性を認識していたか、少なくとも認識すべきであったから、故意・過失がある。

5 (被告国の主張)

本件改定に係る厚生労働大臣の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用がなく、本件改定は生活保護法3条又は8条2項の規定に違反するものではないから、本件改定は適法であって、もとより厚生労働大臣の上記判断に職務上の義務違反はない。

10 (4) 原告らの損害の有無 (争点2-2)

(原告らの主張)

原告らは、本件改定により、「健康で文化的な最低限度の生活」に満たない生活を強いられたのであり、多大な精神的苦痛を被ったが、これを慰謝する慰謝料としては、1人当たり1万円を下らない。

15 そして、本件各決定を取り消しても、原告らの精神的苦痛が完全に慰謝されるわけではない。

(被告国の主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

20 1 認定事実

前提事実に加え、後掲の証拠等によれば、以下の事実が認められる。

(1) 生活扶助基準の改定方式の変遷等

25 ア 生活保護法の施行(昭和25年5月4日)当初は、生活扶助基準の改定方式として、旧生活保護法(昭和21年法律第17号)の下において昭和23年8月から採用されていたマーケットバスケット方式(最低生活を営むために必要な飲食物費や衣類、家具什器、入浴料といった個々の

品目を一つ一つ積み上げて最低生活費を算出する方式)が引き続き採用された。(乙8の2、乙11)

イ 昭和36年度からは、生活扶助基準の改定方式として、エンゲル方式(栄養審議会の答申に基づく栄養所要量を満たし得る食品を理論的に積み上げて計算し、別に低所得世帯の実態調査から、この飲食物費を支出している世帯のエンゲル係数の理論値を求め、これから逆算して総生活費を算出する方式)が採用された。(乙8の2、乙11)

ウ 社会福祉審議会(昭和38年法律第133号による改正後の社会福祉事業法における中央社会福祉審議会)の生活保護専門分科会は、昭和39年12月、厚生大臣に対し、生活保護水準の改善についての検討内容を取りまとめた中間報告(以下「昭和39年中間報告」という。)を提出した。昭和39年中間報告は、当面の生活保護水準改善の方途として、低所得階層の消費水準、特に生活保護階層に隣接する全都市勤労者世帯第1・十分位の消費水準の動向に着目し、第1・十分位における消費水準の最近の上昇率に加えて、第1・十分位と生活保護階層との格差縮小を見込んだ改善を行うべきである旨指摘した。(乙34)

昭和39年中間報告を踏まえ、昭和40年度からは、生活扶助基準の改定方式として、格差縮小方式(一般国民の消費水準の伸び率以上に生活扶助基準を引き上げ、結果的に一般国民と被保護世帯との消費水準の格差を縮小させようとする方式)が採用された。(乙8の2、乙11)

エ 生活保護専門分科会は、昭和55年12月、生活扶助基準の改定方式の在り方等についての検討状況を整理した「生活保護専門分科会審議状況の中間的とりまとめ」(以下「昭和55年中間的とりまとめ」という。)を作成した。昭和55年中間的とりまとめは、被保護世帯の消費支出水準については、昭和40年度以降、格差縮小方式によって生活扶助基準が改定されてきた結果、当時の水準に比して相当の改善が図られた点は

評価されるべきであるが、地域社会の成員としてふさわしい生活を営むために不可欠な交通費、教養費、交際費等社会的経費は一般世帯のみならず全国勤労世帯第1・十分位等と比較しても著しい開きがあること等を勘案すると、被保護世帯の消費支出の水準は今後更に改善を要する旨指摘した。(乙10)

オ 中央社会福祉審議会は、生活保護専門分科会における検討を踏まえ、昭和58年12月、昭和58年意見具申を取りまとめた。昭和58年意見具申は、①生活扶助基準の評価について、「総理府家計調査を所得階層別に詳細に分析検討した結果、現在の生活扶助基準は、一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達しているとの所見を得た。」「しかしながら、国民の生活水準は今後も向上すると見込まれるので、生活保護世帯及び低所得世帯の生活実態を常時把握しておくことはもちろんのこと、生活扶助基準の妥当性についての検証を定期的に行う必要がある。」、②生活扶助基準の改定方式について、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民生活における消費水準との比較における相対的なものとして設定すべきものであり、生活扶助基準の改定に当たっては、当該年度に想定される一般国民の消費動向をふまえると同時に、前年度までの一般国民の消費水準との調整がはかられるよう適切な措置をとることが必要である。」「また、当該年度に予想される国民の消費動向に対応する見地から、政府経済見通しの民間最終消費支出の伸びに準拠することが妥当である。」「なお、賃金や物価は、そのままでは消費水準を示すものではないので、その伸びは、参考資料にとどめるべきである。」などを内容とするものであった。

昭和58年意見具申は、変曲点(収入階級ごとの消費支出額を比較した場合に、所得の減少に伴う消費支出の減少が、それまでの緩やかな低下傾向と離れて急激に下方へ変曲する所得分位のことをいい、それ以下の

水準では最低生活を営むことが難しくなるものと考えられる。) の概念を用いて検証した結果、昭和54年家計調査特別集計結果による収入階級別消費支出額(勤労者4人〔有業1人〕世帯)によれば、変曲点の分位が第2.99・五十分位にあると判断されたことから、当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達していると分析したものであった。

昭和58年意見具申を踏まえ、昭和59年度からは、生活扶助基準の改定方式として、水準均衡方式が採用され、これ以降、生活扶助基準の改定は水準均衡方式により行われている。(以上につき、前提事実(2)ア、乙9、33)

(2) 水準均衡方式採用後の生活扶助基準の検証等の経緯

ア 平成15年中間取りまとめ

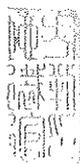
社会保障審議会福祉部会の下に設置された専門委員会は、平成15年12月、平成15年中間取りまとめを作成した。平成15年中間取りまとめは、①生活扶助基準の評価について、「生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであり、具体的には、年間収入階級第1/10分位の世帯の消費水準に着目することが適当である。」「このような考え方に基づき、第1/10分位の勤労者3人世帯の消費水準について詳細に分析して3人世帯(勤労)の生活扶助基準額と比較した結果は次のとおり。」

「第1/10分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。」「第1/10分位(第1~第5/50分位)のうち、食費、教養娯楽費等の減少が顕著な分位である第1~第2/50分位の消費水準と生活扶助基準額とを比較すると、後者が高い。」「第1/10分位のうち、残りの第3~第5/50分位の消費水準(結果として第1/5分位の消費水準に近似)と勤労控除額を除いた生活扶助基準額とを比較すると均

衡が図られている。しかし、被保護世帯の消費可能額である勤労控除額を含めた生活扶助基準額と比較すると、後者が高い。」、②生活扶助基準第1類費及び第2類費の設定の在り方について、「標準3人世帯を基準として具体的な世帯類型別にこれを展開してみると、いくつかの問題がみられる。」として、第1類費の年齢別格差、世帯人員別の生活扶助基準及び単身世帯の生活扶助基準についての問題の指摘、③生活扶助基準の改定方式の在り方について、水準均衡方式は「概ね妥当であると認められてきたが、最近の経済情勢はこの方式を採用した当時と異なることから、例えば5年間に一度の頻度で、生活扶助基準の水準について定期的に検証を行うことが必要である。」「定期的な検証を行うまでの毎年の改定については、近年、民間最終消費支出の伸びの見通しがプラス、実績がマイナスとなるなど安定しておらず、また、実績の確定も遅いため、これによる被保護世帯への影響が懸念されることから、改定の指標の在り方についても検討が必要である。」などを内容とするものであった。(前提事実(2)イ、甲87、274、乙14)

イ 平成16年報告書

専門委員会は、平成16年12月、平成16年報告書を取りまとめた。平成16年報告書は、「いわゆる水準均衡方式を前提とする手法により、勤労3人世帯の生活扶助基準について、低所得世帯の消費支出額との比較において検証・評価した結果、その水準は基本的に妥当であったが、今後、生活扶助基準と一般低所得世帯の消費実態との均衡が適切に図られているか否かを定期的に見極めるため、全国消費実態調査等を基に5年に一度の頻度で検証を行う必要がある。」「また、これらの検証に際しては、地域別、世帯類型別等に分けるとともに、調査方法及び評価手法についても専門家の知見を踏まえることが妥当である。」などと報告をするものであった。(前提事実(2)イ、乙5)



ウ 平成19年報告書

厚生労働省社会・援護局長の下に設置された生活扶助基準検討会は、平成19年11月、平成19年報告書を取りまとめた。平成19年報告書は、生活扶助基準の水準の妥当性について、消費実態との比較による評価・検証として、「夫婦子1人（有業者あり）世帯の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり148、781円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり150、408円であり、生活扶助基準額がやや高めとなっている。」

「単身世帯（60歳以上の場合）の年間収入階級第1・十分位における生活扶助相当支出額は、世帯当たり62、831円であったのに対して、それらの世帯の平均の生活扶助基準額は、世帯当たり71、209円であり、生活扶助基準額が高めとなっている。」「生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、ア、第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること イ、第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることから、今回、これを変更する理由は特段ないと考える。」などと報告をするものであった。（前提事実(2)ウ、乙6）

エ 生活扶助基準の据置き

生活扶助基準については、平成19年報告書を踏まえ、見直しの検討がされたものの、平成20年度、平成21年度及び平成22年度は、いずれも据え置くこととされ、また、平成23年度及び平成24年度についても同様に据え置かれた。（前提事実(2)エ）

オ 平成25年報告書

社会保障審議会の下に設置された基準部会は、平成25年1月、平成2

5年報告書を取りまとめた。平成25年報告書は、平成21年全国消費実態調査の個票データを用いて、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行うこととし、具体的には、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定し、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出を用いて指数（消費実態の指数）を算出した上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢、世帯人員及び地域別の生活扶助基準額が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについてより詳細な検証を行ったなどとして、大要、後記(ア)～(オ)の内容を報告したほか、後記(カ)についても報告するものであった。

ところで、平成25年検証において、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定した理由は、①生活扶助基準を国民の健康で文化的な最低限度の生活水準として考えた場合、指数を全分位の所得階層（全世帯）あるいは中位所得階層（第3・五分位）等から算出することも可能だが、これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと、②第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること、③国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること、④全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと、⑤OECDの国際的基準によれば、等価可処分所得（世帯の可処分所得をスケールメリットを考慮して世帯

人員数の平方根で除したもの)の中位置(全データの真中の値)の半分に満たない世帯は相対的貧困層にあるとされるところ、平成21年全国消費実態調査の結果によれば、第1・十分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあること、⑥分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間のうち、第1・十分位と第2・十分位の間に於いて消費が大きく変化しており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なると考えられることにあるとされた。(以上につき、前提事実(2)オ、甲3、乙7、17、弁論の全趣旨)

(7) 年齢階級別(第1類費)の基準額の水準

0~2歳の生活扶助相当支出額を1としたときの各年齢階級別の指数は、生活扶助基準額では0~2歳が0.69、3~5歳が0.86、6~11歳が1.12、12~19歳が1.37、20~40歳が1.31、41~59歳が1.26、60~69歳が1.19、70歳以上が1.06となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、1.03、1.06、1.10、1.12、1.23、1.28、1.08となっている(別紙参考図(1)「年齢別」の検証参照)。

このように、年齢階級別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数に乖離が認められた。

(イ) 世帯人員別(第1類費及び第2類費)の基準額の水準

第1類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が0.88、2人世帯が1.76、3人世帯が2.63、4人世帯が3.34、5人世帯が3.95となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、1.54、2.01、2.34、2.64となっている(別紙参考図(2)「世帯人員別」の検証参照)。

このように、第1類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

同様に、第2類費の場合、単身世帯の生活扶助相当支出額を1としたときの各世帯人員別の指数は、生活扶助基準額では単身世帯が1.06、2人世帯が1.18、3人世帯が1.31、4人世帯が1.35、5人世帯が1.36となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、1.34、1.67、1.75、1.93となっている(別紙参考図(2)「世帯人員別」の検証(続き)参照)。

このように、第2類費における世帯人員別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められた。

(ウ) 級地別の基準額の水準

1級地-1の生活扶助相当支出額を1としたときの各級地別の指数は、生活扶助基準額では1級地-1が1.02、1級地-2が0.97、2級地-1が0.93、2級地-2が0.88、3級地-1が0.84、3級地-2が0.79となっている。他方、生活扶助相当支出額では同じ順に1.00、0.96、0.90、0.90、0.87、0.84となっている(別紙参考図(3)「居住地域(級地)別」の検証参照)。

このように、級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている。

(エ) 年齢・世帯人員・地域の影響を考慮した場合の水準

前記(ア)～(ウ)の検証結果を踏まえ、年齢階級別、世帯人員別、級地別の指数を反映した場合の影響は、以下ようになった。

例えば、現行の基準額(第1類費、第2類費、冬季加算、子どもがい

る場合は児童養育加算、1人親世帯は母子加算を含む)と検証結果を完全に反映した場合の平均値を個々の世帯構成ごとにみると、夫婦と18歳未満の子1人世帯では、年齢による影響が現行の基準額に比べて△2.9%、世帯人員による影響が△5.8%、地域による影響が0.1%、これらを合計した影響が計△8.5%となった。同様に、夫婦と18歳未満の子2人世帯では順に△3.6%、△11.2%、0.2%、計△14.2%となった。60歳以上の単身世帯では順に2.0%、2.7%、△0.2%、計4.5%となった。ともに60歳以上の高齢夫婦世帯では順に2.7%、△1.9%、0.7%、計1.6%となった。20～50代の若年単身世帯では順に△3.9%、2.8%、△0.4%、計△1.7%となった。母親と18歳未満の子1人の母子世帯では順に△4.3%、△1.2%、0.3%、計△5.2%となった。

このように、世帯員の年齢、世帯人員、居住する地域の組合せにより、各世帯への影響は様々である。

厚生労働省において生活扶助基準の見直しを検討する際には、本報告書の評価・検証の結果を考慮し、その上で他に合理的説明が可能な経済指標などを総合的に勘案する場合は、それらの根拠についても明確に示されたい。なお、その際には現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯への見直しが及ぼす影響についても慎重に配慮されたい。

(オ) 検証結果に関する留意事項

- a 今回試みた検証手法は、平成19年報告書において指摘があった年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準の展開と一般低所得世帯の消費実態の間にどの程度乖離が生じているかを詳細に分析したものである。これにより、個々の生活保護受給世帯を構成する世帯員の年齢、世帯人数、居住する地域の様々な組合せによる生活扶助基準の妥当性について、よりきめ細かな検証が行われたことになる。

しかし、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によってさまざまに異なる差が生じうる。こうした差は金銭的価値観や将来見込みなど、個々人や個々の世帯により異なりかつ消費に影響を及ぼす極めて多様な要因により生ずると考えられる。しかし、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析・説明に至らなかった。

b 今回の基準部会で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法についても委員による専門的議論の結果得られた透明性の高い一つの妥当な手法である一方、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもない。さらに基準部会の議論においては、国際的な動向も踏まえた新たな最低基準についての探索的な研究成果の報告もあり、将来の基準の検証手法を開発していくことが求められる。今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある。

c 全所得階層における年間収入総額に占める各所得五分位及び十分位の年間収入総額の構成割合の推移をみると、中位所得階層である第3・五分位の占める割合及び第1・十分位の占める割合がともに減少傾向にあり、その動向に留意しつつ、これまで生活扶助基準検証の際参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要である。

とりわけ第1・十分位の者にとっては、全所得階層における年間収入総額に占める当該分位の年間収入総額の構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えられることに留意すべきである。

また、現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である。

d 今般、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある。

さらに、基準額の見直しによる影響の実態を把握し、今後の検証の際には参考にする必要がある。

(カ) 生活扶助基準におけるスケールメリット

生活扶助基準においては、期末一時扶助のみスケールメリットが考慮されていない。この点について、期末一時扶助にもスケールメリットをきかせることは合理的であると考えられる。

(3) 本件改定の内容等

ア 本件改定の実施及び内容

厚生労働大臣は、平成25年報告書を踏まえ、かつ、物価の動向を勘案して、保護基準を改定し、激変緩和措置として3年間をかけて段階的に実施することとした。厚生労働大臣は、平成25年告示、平成26年告示及び平成27年告示により、それぞれ保護基準を改定した（本件改定）。

本件改定は、主として、生活扶助基準について、ゆがみ調整及びデフレ調整をするものであった。ゆがみ調整は、平成25年報告書の検証結果のうち2分の1のみ反映させるものであった（2分の1処理）。デフレ調

整は、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が
-4.78%であったため、ゆがみ調整において乗ずる改定率に加えて、
95.22% (100% - 4.78%) を乗ずるものであった。(以上につ
つき、前提事実(3)ア～オ)

5 イ デフレ調整において用いられた生活扶助相当CPIの下落率の算出過程

(ア) 平成20年の生活扶助相当CPI

総務省CPIの平成22年に係る指数品目のうち平成20年において
も総務省CPIの算出の基礎とされている指数品目(平成22年には品
目に含まれているものの、平成20年には品目に含まれていないもの
10 ある。)から除外品目を除いた485品目を、生活扶助相当CPIの算
出の基礎となる指数品目とした上で、平成22年をウェイト(家計の消
費支出全体に占める各品目の支出金額の割合)の参照時として、品目ご
とに、平成22年の価格を100とした場合の平成20年時点の価格指
数に、それに対応する平成22年に係る当該品目のウェイトを乗じ、そ
15 の合計を上記ウェイトの総和で除することにより、平成20年の生活扶
助相当CPIが算出された。

具体的には、上記485品目について、①品目ごとの平成22年の価
格を100とした場合の平成20年時点の価格指数にそれに対応する平
成22年に係る当該品目のウェイトを乗じ、②上記①の品目ごとの計算
20 結果を485品目で合計すると64万6627.9となるので、これを
485品目の上記ウェイトの総和である6189で除することにより、
平成20年の生活扶助相当CPIは104.5(小数点第2位以下は四
捨五入)と算出された。(以上につき、乙30、31、弁論の全趣旨)

(イ) 平成23年の生活扶助相当CPI

25 平成23年の生活扶助相当CPIの算出過程も前記(ア)とほぼ同様で
あり、総務省CPIの平成22年に係る指数品目から除外品目を除いた

5 1 7 品目を、生活扶助相当C P I の算出の基礎となる指数品目とした上で、平成22年をウェイトの参照時として、品目ごとに、平成22年の価格を100とした場合の平成23年時点の価格指数に、それに対応する平成22年に係る当該品目のウェイトを乗じ、その合計を上記ウェイトの総和で除することにより、平成23年の生活扶助相当C P I が算出された。

具体的には、上記517品目について、①品目ごとの平成22年の価格を100とした場合の平成23年時点の価格指数にそれに対応する平成22年に係る当該品目のウェイトを乗じ、②上記①の品目ごとの計算結果を517品目で合計すると63万5973.1となるので、これを571品目の上記ウェイトの総和である6393で除することにより、平成23年の生活扶助相当C P I は99.5（小数点第2位以下は四捨五入）と算出された。（以上につき、乙30、31、弁論の全趣旨）

(ウ) 生活扶助相当C P I の下落率

前記(ア)及び(イ)によると、平成20年から平成23年までの生活扶助相当C P I の下落率は、 $(99.5 - 104.5) \div 104.5 \times 100 \approx -4.78\%$ と算出された。

ウ 本件改定後の基準生活費

本件改定後の保護基準によれば、2級地-1、3級地-1及び3級地-2の第1類費、第2類費（ただし冬季加算は群馬県のもの）及び期末一時扶助費並びに第1類費の個人別の額を合算した額に乘じる逓減率は、別紙本件改定後の保護基準（生活扶助基準）のとおりである。基準生活費は、原則として第1類費の個人別の額を合算した額に世帯人員別に定められた上記逓減率を乗じた額と第2類費の合計額であり、また、12月の基準生活費の額は、世帯人員別に定められた期末一時扶助費を加えた額であった。

本件改定は、激変緩和措置として、①平成25年度から3年間をかけて段階的に実施する（期末一時扶助を除く）とともに、②見直しの影響を一定程度に抑える観点から、本件改定前の生活扶助基準からの増減幅は、±10%を超えないように調整したものであった。①につき、具体的には、平成25年告示による改定前の基準生活費（冬季加算額を除く）をA、本件改定後の基準生活費（冬季加算額を除く）をB、地区別冬季加算額をCとした場合に、平成25年告示による改定後の基準生活費を $A \times 2/3 + B \times 1/3 + C$ とし、平成26年告示による改定後の基準生活費を $A \times 1/3 + B \times 2/3 + C$ とした。なお、平成26年告示による改定においては、消費税率の引上げの影響を含む国民の消費動向等を総合的に勘案し、生活扶助基準額を一律に2.9%の改定率で引き上げる改定がされた。（前提事実(3)オ、乙18）

(4) 平成29年報告書

基準部会は、本件改定後の平成28年5月から平成29年12月まで、部会を15回開催し、同月、平成29年報告書を取りまとめた。平成29年報告書は、これまでの基準見直しによる影響の把握を行った上で、生活扶助基準に関する検証等を中心に、一定の検証結果を取りまとめたものである。平成29年報告書は、夫婦子1人世帯と高齢者世帯の2つのモデル世帯を設定し、夫婦子1人世帯については、「夫婦子1人世帯の現行の生活扶助基準額136、495円に対して、夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額は、外れ値±2σの場合134、254円、外れ値±3σの場合136、638円となり、概ね均衡していた。」、高齢者世帯については、「消費構造（固定的経費の支出割合）の変化に関する分析においては、高齢夫婦世帯については、消費支出階級第6・五十分位値付近で、固定的経費の支出割合が有意に上昇している点が確認された。」「消費支出の変動（変曲点）に関する分析においては、年収階級第9・五十分位値付近で、消費支出が低

下する点を確認された。」「この年収階級第9・五十分位値に相当する消費支出額は、消費支出階級第18・五十分位付近に相当し、消費構造の変化に関する分析結果と大きく乖離している。これは、貯蓄を年収換算する方法等に何らかの課題があることに起因するものと考えられ、高齢夫婦世帯の年収階級別の分析の評価については、課題が残る結果となった。」、検証結果に対する留意事項として、「今回は、夫婦子1人世帯について、生活扶助基準額と年収階級第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった。」などと報告をするものであった。(甲210、乙95)

(5) 消費者物価指数について

ア 消費者物価指数について

物価指数は、物価の変動を表示する統計数字であると理解されており、そのうち、消費者物価指数は、全国の世帯が購入する財及びサービスの価格変動を総合的に測定し、物価の変動を時系列的に測定するもの、すなわち、家計の消費構造を一定のものに固定し、これに要する費用が物価の変動によってどう変化するかを指数値で示したものである。

物価指数は、ある基準となる時点の物価を100として、その時々物価を比較計算した数値である。通常、物価指数は、「品目」と呼ばれる最小単位の価格指数を、各品目のウェイトで加重平均することから成り立っている。

物価指数を算出するための算式のうち、基準時のウェイトを使用する方式をラスパイレス方式といい、同方式により算出される指数をラスパイレス指数という。また、比較時のウェイトを使用する方式をパーシェ方式といい、同方式により算出される指数をパーシェ指数という。ラスパイレス方式は、価格上昇を過大に評価し、上方バイアスを生じることが

指摘されており、他方、パーシェ方式は、価格上昇を過小に評価し、下方バイアスを生じることが指摘されている。(以上につき、甲71、248、乙27～29、126)

イ 総務省CPIについて

5 総務省から公表されている消費者物価指数である総務省CPIは、基準時のウェイトを参照するラスパイレズ方式を用いており、5年に1回、基準時、指数品目及びウェイトを改定している。本件改定前においては、平成17年と平成22年に基準時等の改定がされている。指数品目は、世帯が購入する多種多様な財及びサービス全体の物価変動を代表できる
10 ように、家計の消費支出の中で重要度が高いこと、価格変動の面で代表性があること、継続調査が可能であることなどの観点から選定される。ウェイトは、主に家計調査によって得られたウェイトの参照時となる年の平均1か月の1世帯当たり品目別消費支出金額を用いて作成され、基準時における総消費支出額を1万として、各品目の支出額を比例換算した値(1万分比)によって表示される。
15

総務省CPIにおいて基本となる指数系列である基本分類指数は、全体の物価の動きを総合した総合指数と、その内訳を消費の目的により費目別に分類した指数から成り、後者は、10大費目(食料、住居、光熱・水道、家具・家事用品、被服及び履物、保健医療、交通・通信、教育、
20 教養娯楽、諸雑費)、中分類及び小分類という類別の指数と、品目別の指数から成る。

総務省CPIは、5年に1回、基準時等の改定がされるころ、消費者物価指数は時間の経過による物価の動きを見るものであるため、改定前の指数との比較が可能となるように、改定の都度、過去の指数を新たな
25 基準時に合わせて換算し、指数の接続をしている。

物価全体の動きに対して、ウェイトを加味した各品目の価格の変動がど

の程度影響しているかを示す指標として、寄与度が用いられる。すなわち、寄与度とは、ある品目又は類の指数の変動が、総合指数の変化率にどの程度寄与したかを示したものであり、全品目の寄与度の合計は、総合指数の変化率となる。寄与度の計算式は、下記計算式のとおりである。また、寄与率は、総合指数の変化率に対する各品目の寄与度を百分率で表したものである。(以上につき、乙28、29)

(計算式)

$$\text{品目Aの寄与度} = (\text{当期の品目Aの指数} - \text{前期の品目Aの指数}) \times \frac{\text{品目Aのウエイト}}{\text{総合ウエイト}} \times \frac{100}{\text{前期の総合指数}}$$

ウ 総務省CPIの推移

平成17年から平成23年までの総務省CPI（全国・総合）の推移は、平成22年を100として計算すると、平成17年が100.4、平成18年が100.7、平成19年が100.7、平成20年が102.1、平成21年が100.7、平成22年が100.0、平成23年が99.7となる（ただし、平成17年から平成21年までの指数については、平成17年が基準時となるから、基準時等の改定に伴う指数の接続をしている。）。これによると、平成20年から平成23年までの総務省CPIにおける物価の変化率は、 $(99.7 - 102.1) \div 102.1 \times 100 \div -2.35\%$ となる。(乙30)

(6) テレビ等の価格の下落の寄与度について

ア 総務省CPIにおける全ての消費品目から除外品目を除いた品目について、基準時である平成22年の価格を100とした場合の平成20年時点の価格指数と平成23年時点の価格指数とを比較すると、平成20年から平成23年にかけて、教養娯楽用耐久財であるテレビ、ビデオレコーダー、パソコン（デスクトップ型）、パソコン（ノート型）及びカメラ（以下、これらの5品目を併せて「テレビ等5品目」という。）について、

価格指数の顕著な下落がみられた。具体的には、教養娯楽用耐久財については平成20年の160.3から平成23年の72.5まで、そのうちテレビについては205.8から69.1まで、ビデオレコーダーについては191.6から60.0まで、パソコン（デスクトップ型）については237.2から60.1まで、パソコン（ノート型）については281.6から76.0まで、カメラについては224.7から72.0まで、それぞれ大幅に下落している。他方、教養娯楽用耐久財以外の品目については、テレビ等5品目ほど大幅に価格指数が下落しているものはない。(乙30)

イ 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率に対するテレビ等5品目の寄与度を前記(5)イの計算式により計算すると、以下のとおりとなる。

まず、前記(5)イの計算式における前期（平成20年）の品目別価格指数は、テレビが205.8、ビデオレコーダーが191.6、パソコン（デスクトップ型）が237.2、パソコン（ノート型）が281.6、カメラが224.7である。また、前記(5)イの計算式における当期（平成23年）の品目別価格指数は、テレビが69.1、ビデオレコーダーが60.0、パソコン（デスクトップ型）が60.1、パソコン（ノート型）が76.0、カメラが72.0である。さらに、前記(5)イの計算式における品目別のウェイトは、テレビが97、ビデオレコーダーが13、パソコン（デスクトップ型）が10、パソコン（ノート型）が20、カメラが7である。(乙30)

そして、前記(5)イの計算式における総合ウェイトは、平成23年の生活扶助相当CPIの算出の基礎とした指数品目のウェイトの総和である6393（前記(3)イ(イ)）とし、前期（平成20年）の総合指数は、平成20年の生活扶助相当CPIである104.5（前記(3)イ(ア)）とする。

以上の各数値により寄与度を計算すると、テレビが-1.98、ビデオレコーダーが-0.26、パソコン（デスクトップ型）が-0.27、パソコン（ノート型）が-0.62、カメラが-0.16となり（小数点第3位以下は四捨五入）、テレビ等5品目の寄与度は、これらの値（端数処理前）を合計した-3.28（小数点第3位以下は四捨五入）となる。

また、テレビ等5品目の寄与率は、テレビ等5品目の寄与度（端数処理前）を平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78（前記(3)イ(ウ)）で除して100を乗じることにより、68.7%（小数点第2位以下は四捨五入）となる。

2 本件改定における裁量権の逸脱又は濫用の有無（争点1-1）について

(1) 判断枠組み

ア 厚生労働大臣の裁量に係る判断基準

(ア) 生活保護法3条によれば、同法により保障される最低限度の生活は、健康で文化的な生活水準を維持することができるものでなければならぬところ、同法8条2項によれば、保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならない。もっとも、これらの規定にいう最低限度の生活は、抽象的かつ相対的な概念であって、その具体的な内容は、その時々における経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであり、これを保護基準において具体化するに当たっては、高度の専門技術的な考察とそれに基づいた政策的判断を必要とするものである（最高裁昭和51年（行ツ）第30号同57年7月7日大法廷判決・民集36巻7号1235頁、最高裁平成22年（行ツ）第392号、同年（行ヒ）第416号同24年

2月28日第三小法廷判決・民集66巻3号1240頁、最高裁平成22年（行ヒ）第367号同24年4月2日第二小法廷判決・民集66巻6号2367頁参照）。したがって、生活扶助基準を改定するに際し、改定前の生活扶助基準が衣食その他日常生活について最低限度の生活の需要を満たすために必要なもの（同法12条1号参照）を超えると認められるか否か及び改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるか否かを判断するに当たっては、厚生労働大臣に上記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権が認められるものというべきである。

(イ) また、改定前の生活扶助基準が衣食その他日常生活について最低限度の生活の需要を満たすために必要なものを超えると認められる場合であっても、生活扶助基準の引下げを内容とする改定は、改定前の支給を前提として現に日常生活の需要を満たしていた被保護者に関しては、改定前の生活扶助基準によって具体化されていた期待的利益の喪失を来す側面があることも否定し得ないところである。そうすると、上記のような場合においても、厚生労働大臣は、被保護者間の公平や国の財政事情といった見地に基づく生活扶助基準の引下げの必要性を踏まえつつ、被保護者のこのような期待的利益についても可及的に配慮するため、その引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、前記のような専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである。

(ウ) そして、生活扶助基準の引下げの要否の前提となる最低限度の生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮は、前記のような専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、生活扶助基準の改定に際しては、これまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基づいて専門技術的な検討がされてきたところである。これらの経

緯等に鑑みると、生活扶助基準の引下げを内容とする保護基準の改定は、
①当該改定の時点において、改定前の生活扶助基準が最低限度の生活の
需要を満たすために必要なものを超えると認め、改定後の生活扶助基準
の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであると
した厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程
及び手続における過誤、欠落の有無等の観点からみて裁量権の範囲の逸
脱又はその濫用があると認められる場合、あるいは、②生活扶助基準の
引下げに際し激変緩和等の措置を採るか否かについての方針及びこれを
採る場合において現に選択した措置が相当であるとした厚生労働大臣の
判断に、被保護者の期待的利益や生活への影響等の観点からみて裁量権
の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、生活保護法3条、
8条2項の規定に違反し、違法となるものというべきである。

以上のとおり、生活扶助基準の引下げの要否の前提となる最低限度の
生活の需要に係る評価や被保護者の期待的利益についての可及的な配慮
は、専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、生活扶助基準の
改定に際しては、これまでも各種の統計や専門家の作成した資料等に基
づいて専門技術的な検討がされてきた経緯等に鑑みると、厚生労働大臣
の上記の裁量判断の適否に係る裁判所の審理においては、統計等の客観
的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の観点か
ら審査するのが相当であると解される。

(エ) ところで、生活扶助基準の改定は、専門家会議体による審議検討の結
果を踏まえることが通例であったといえることができる（前記1(1)ウ～オ、
(2)ア～ウ参照）。しかしながら、厚生労働大臣は、生活扶助基準を改定
するに際し、専門家会議体による審議検討を経ることを生活保護法その
他の関係法令において義務付けられてはいない。そして、厚生労働大臣
は、生活扶助基準の改定について、専門技術的かつ政策的な見地からの

裁量権が認められるから、専門家会議体の意見は、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、生活扶助基準の改定に当たっての考慮要素と位置付けられるものと解される。他方で、専門家会議体の審議検討を経ていないことのみをもって、厚生労働大臣の生活扶助基準の改定が許されないものではないと解される。

イ 当事者の主張について

(ア) 被告らは、本件のような保護基準の改定における厚生労働大臣の極めて広範な裁量を審査する際には、判断過程審査の判断枠組みを用いることは適切ではない旨主張する。しかしながら、厚生労働大臣の裁量権は、専門技術的な考察に基づいた政策的判断であって、とりわけ政策的判断の前提である専門技術的な考察について、その判断過程を審査することは、裁量判断の適否を審理する上で必要なものというべきである。被告らの主張は採用できない。

また、被告らは、本件改定について、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等について審査するとしても、飽くまで厚生労働大臣の判断過程において現に用いられた統計等の客観的な数値等や専門的知見を前提として審査されるべきである旨主張する。しかしながら、厚生労働大臣の判断過程を審査する上で、その判断過程において現に用いられたもの以外の客観的な数値等や専門的知見を参照することを否定する根拠は見当たらない。被告らの主張は採用できない。

さらに、被告らは、保護基準の改定について基準部会等の専門機関による審議検討を経ていないことは、当該改定に係る厚生労働大臣の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用を根拠づける事由とはならず、また、当該改定の適否に関する判断過程審査の密度を高める事情ともならない旨主張する。しかしながら、専門家会議体の意見は、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではないものの、生活扶助基準の改定に当たっての

考慮要素と位置付けられるものと解されることは、前記ア(エ)説示のとおりである。被告らの主張は採用できない。

- (イ) 他方、原告らは、生活保護基準を引き下げる旨の本件改定は、憲法25条、社会権規約2条1項、9条及び11条1項から導かれる制度後退禁止原則に反し許されない旨主張する。

しかしながら、憲法25条1項にいう「健康で文化的な最低限度の生活」は、極めて抽象的・相対的な概念であって、その具体的内容は、その時々における文化の発達の程度、経済的・社会的条件、一般的な国民生活の状況等との相関関係において判断決定されるべきものであるとともに、同条の規定を現実の立法として具体化するに当たっては、国の財政事情等無視することができないから、いったん立法により最低限度の生活に係る権利が具体化された場合であっても、上記の諸事情やこれに対する評価の変更に伴い、当該具体的な権利の内容が権利者に不利益に変更されることも予定されているのであり、憲法25条から制度後退禁止原則が導かれるということとはできない。また、社会権規約2条1項、9条及び11条1項は、社会権規約の各規定が定める権利が各締約国の社会政策による保護に値するものであることを確認し、各締約国がその実現に向けて積極的に社会政策を推進すべき政治的責任を負うことを宣明するものであると解するのが相当であり、社会権規約の各規定から制度後退禁止原則が導かれるということとはできない。原告らの主張は採用できない。

- (ロ) その他、前記アの説示に反する原告ら及び被告らの主張はいずれも採用できない。

(2) ゆがみ調整について

ア 平成25年報告書に基づいてゆがみ調整を実施することとした判断について

(7) 平成25年報告書は、年齢階級別、世帯人員別、級地別に、生活扶助基準額と消費実態の乖離を詳細に分析し、様々な世帯構成に展開するための指数について検証を行ったところ、①年齢階級別（第1類費）の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、各年齢階級間の指数に乖離が認められ、②世帯人員別（第1類費及び第2類費）の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、世帯人員が増えるにつれて乖離が拡大する傾向が認められ、③級地別の生活扶助基準額による指数と第1・十分位の消費実態による指数を比べると、消費実態の地域差の方が小さくなっている旨指摘していた（前記1(2)オ(ア)～(ウ)）。

そうすると、厚生労働大臣が、平成25年報告書に基づいて、生活扶助基準と第1・十分位の世帯の消費実態との間における年齢階級別、世帯人数別及び級地区分別の較差を是正することを目的としてゆがみ調整を実施することとした判断それ自体は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を有するものといえる。

(イ) もっとも、平成25年検証の内容が、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠く場合には、結果として、厚生労働大臣の上記判断の過程に過誤、欠落があるものというべきであるから、平成25年検証の内容の合理性について、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の観点から検討すべきである。また、ゆがみ調整は、平成25年報告書の検証結果のうち2分の1のみ反映させるものであった（2分の1処理）ところ、2分の1処理を行うこととした判断（平成25年報告書の検証結果の反映方法の合理性）についても、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性の有無等の観点から検討すべきである。

イ 第1・十分位を比較対象としたことについて



(ア) 平成25年検証は、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定し、第1・十分位の世帯の生活扶助相当支出を用いて指数（消費実態の指数）を算出した上で、様々な世帯構成の基準額を算出する際に基本となる年齢、世帯人員及び地域別の生活扶助基準額が第1・十分位の消費実態を十分反映しているかについて検証を行ったものである（前記1(2)オ）ところ、平成25年報告書は、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定した理由として、前記1(2)オの①～⑥の各点を挙げている。

原告らは、④平成19年報告書が生活扶助基準の水準の妥当性について第1・十分位の消費水準との比較により検証を行うことを正当化する根拠は、およそ根拠となり得ないか、根拠として極めて薄弱であり、また、⑤平成25年報告書が生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定した理由として挙げる各点は、いずれも第1・十分位を比較対象としたことが相当であるとする根拠となり得ない旨主張する。

(イ) しかしながら、前記④の点について検討するに、格差縮小方式及び水準均衡方式は、いずれも一般国民の消費水準ないし消費実態との格差及び均衡を踏まえて生活扶助基準の改定を検討するものであるところ、格差縮小方式が採用される契機となった昭和39年中間報告においては、第1・十分位の消費水準の動向に着目して生活扶助基準の改善を行うべきである旨指摘され（前記1(1)ウ）、昭和55年中間的とりまとめにおいても、生活扶助基準と第1・十分位の消費水準との格差が指摘され（前記1(1)エ）、水準均衡方式が採用される契機となった昭和58年意見具申においても、変曲点の分位が第2.99・五十分位にあると判断されたことから、当時の生活扶助基準が一般国民の消費実態との均衡上ほぼ妥当な水準に達していると分析され（前記1(1)オ）、平成15年中

間取りまとめにおいても、生活保護において保障すべき最低生活の水準は、一般国民の生活水準との関連においてとらえられるべき相対的なものであり、具体的には、第1・十分位の消費水準に着目することが適当であるとされた上で、第1・十分位の消費水準と比較して検証がされ

(前記1(2)ア)、平成16年報告書においても、これを前提として生活扶助基準の水準が評価されていた(前記1(2)イ)。そして、平成19年報告書は、「生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきたが、ア. 第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること イ. 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあることから、今回、これを変更する理由は特段ないと考える。」として、第1・十分位の消費水準を比較対象とした(前記1(2)ウ)。このように、平成19年報告書が「生活扶助基準額は、これまで第1・十分位の消費水準と比較することが適当とされてきた」と指摘するとおり、平成19年報告書より前の生活扶助基準の検証においては、一貫して第1・十分位を比較対象として検証が行われてきたものであり、平成19年報告書においても、同様に第1・十分位を比較対象として検証が行われたものであって、平成25年検証において第1・十分位を比較対象としたことは、従前の生活扶助基準の検証手法と連続性を有するものであったといえることができる。

そして、平成19年報告書は、第1・十分位の消費水準と比較するという検証手法を変更する理由がないとする根拠として、「ア. 第1・十分位の消費水準は、平均的な世帯の消費水準に照らして相当程度に達していること イ. 第1・十分位に属する世帯における必需的な耐久消費

財の普及状況は、平均的な世帯と比べて大きな差はなく、また、必需的な消費品目の購入頻度は、平均的な世帯と比較しても概ね遜色ない状況にあること」を挙げている（前記1(2)ウ）ところ、上記ア及びイの事情はいずれも第1・十分位を比較対象とする合理的な理由となり得るものであり、原告らの主張を踏まえて検討しても、上記ア及びイについて、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものということとはできない。

そうすると、平成19年報告書が生活扶助基準の水準の妥当性について第1・十分位の消費水準との比較により検証を行うことを正当化する根拠が、およそ根拠となり得ないか、根拠として極めて薄弱であるとはいえない。前記㉔の点についての原告らの主張は採用できない。

(ウ) また、前記㉕の点について検討するに、平成25年報告書は、生活扶助基準と対比する一般低所得世帯として第1・十分位を設定した理由として、①生活扶助基準を国民の健康で文化的な最低限度の生活水準として考えた場合、指数を全分位の所得階層（全世帯）あるいは中位所得階層（第3・五分位）等から算出することも可能だが、これまでの検証に倣い、生活保護受給世帯と隣接した一般低所得世帯の消費実態を用いることが今回の検証では現実的であると判断したこと、②第1・十分位の平均消費水準は、中位所得階層の約6割に達していること、③国民の過半数が必要であると考えている必需的な耐久消費財について、第1・十分位に属する世帯における普及状況は、中位所得階層と比べて概ね遜色なく充足されている状況にあること、④全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合はやや減少傾向ではあるものの、高所得階層を除くその他の十分位の傾向をみても等しく減少しており、特に第1・十分位が減少しているわけではないこと、⑤OECDの国際的基準によれば、等価可処分所得（世帯の可処分所得をス

ケールメリットを考慮して世帯人員数の平方根で除したもの)の中位置
(全データの真中の値)の半分に満たない世帯は相対的貧困層にあると
されるところ、平成21年全国消費実態調査の結果によれば、第1・十
分位に属する世帯の大部分はOECDの基準では相対的貧困線以下にあ
ること、⑥分散分析等の統計的手法により検証したところ、各十分位間
のうち、第1・十分位と第2・十分位の間において消費が大きく変化し
ており、他の十分位の世帯に比べて消費の動向が大きく異なると考えら
れることを挙げている(前記1(2)オ)ところ、上記①～⑥の事情はいず
れも第1・十分位を比較対象とする合理的な理由となり得るものであり、
原告らの主張を踏まえて検討しても、上記①～⑥について、統計等の客
観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものとい
うことはできない。

そうすると、平成25年報告書が生活扶助基準と対比する一般低所得
世帯として第1・十分位を設定した理由として挙げる各点が、いずれも
第1・十分位を比較対象としたことが相当であるとする根拠となり得な
いとはいえない。前記⑥の点についての原告らの主張は採用できない。

(エ) 以上によれば、平成25年検証において、第1・十分位を比較対象と
したことについて、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的
知見との整合性を欠くものということとはできない。

ウ 2分の1処理を行ったことについて

(ア) ゆがみ調整は、平成25年報告書の検証結果のうち2分の1のみ反映
させるものであった(2分の1処理)(前記1(3)ア)。

被告らは、2分の1処理を行ったことについて、次のとおり説明して
いる。すなわち、平成25年検証は、生活扶助基準の展開のための指数
について初めて詳細な分析を行ったところ、その手法は、専門的議論の
結果得られた透明性の高い合理的なものであると評価することができる

ものの、当該手法が唯一のものであるということとはできないし、特定のサンプル世帯に限定して分析する際にサンプル世帯が極めて少数になるといった統計上の限界も認められた。他方、生活扶助基準については、専門機関による検証が定期的に行われることとされており、展開部分についても、平成25年検証の結果等を前提に、その後も更なる検証が行われることが予定されていた。また、平成25年検証において算出された指数をそのまま反映させた場合、子どものいる世帯への影響が大きくなることが予想されたところ、平成25年報告書には、平成25年検証の結果に関する留意事項として、貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある旨明記されており、平成25年検証自体が上記の観点からの対策を講じることを要求していた。そして、平成25年検証の結果に関し、個別の指数ごとに、減額幅（減額の改定比率）については2分の1とし、増額幅（増額の改定比率）についてはそのまま反映させるといったように、反映の程度を部分的に変えるということは理論的にはあり得るが、このような世帯によって改定比率を変える反映方法は、検証結果の取扱いについて生活保護受給世帯間における公平性を欠くことになりかねず、また、増額又は減額のいずれかに偏った反映をすることは、生活扶助基準の展開のための指数の検証という平成25年検証の本質的な趣旨を改変することになるから、平成25年検証の結果の反映の程度を、減額幅か増額幅かを問わず、一律に2分の1とした。厚生労働大臣は、以上を踏まえて、平成25年検証の本質的部分を維持しつつ、子どものいる世帯への配慮や次回の検証を見据えた激変緩和措置として、2分の1処理を行った。

- (4) そこで検討するに、厚生労働大臣は、生活扶助基準の引下げの具体的な方法等について、激変緩和措置の要否等を含め、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものというべきである（前記(1)ア

(ア)及び(イ)。そして、専門家会議体の意見については、厚生労働大臣の判断を法的に拘束するものではなく、生活扶助基準の改定に当たっての考慮要素と位置付けられるものと解される（前記(1)ア(エ)）から、厚生労働大臣は、平成25年報告書に基づいて生活扶助基準を改定するに当たって、平成25年報告書の検証結果をいかなる範囲で反映するかについても、専門技術的かつ政策的な見地からの裁量権を有しているものということができる。

そして、平成25年報告書は、検証結果に関する留意事項として、年齢、世帯人員の体系、居住する地域の組合せによる基準の展開の相違を消費実態に基づく指数に合わせたとしても、なお、その値と一般低所得世帯の消費実態との間には、世帯構成によってさまざまに異なる差が生じうるところ、こうした差は金銭的価値観や将来見込みなど、個々人や個々の世帯により異なりかつ消費に影響を及ぼす極めて多様な要因により生ずると考えられるが、具体的にどのような要因がどの程度消費に影響を及ぼすかは現時点では明確に分析ができないこと、また、特定の世帯構成等に限定して分析する際にサンプルが極めて少数となるといった統計上の限界があることなどから、全ての要素については分析・説明に至らなかった旨（前記1(2)オ(オ) a）、今回の基準部会で採用した年齢、世帯人員、地域の影響を検証する手法は、これまでの検証方法との継続性、整合性にも配慮したものであることから、これが唯一の手法ということでもなく、今後、政府部内において具体的な基準の見直しを検討する際には、今回の検証結果を考慮しつつも、同時に検証方法について一定の限界があることに留意する必要がある旨（前記1(2)オ(オ) b）、全所得階層における年間収入総額に占める第1・十分位の年間収入総額の構成割合は減少傾向にあるところ、第1・十分位の者にとっては、当該構成割合にわずかな減少があっても、その影響は相対的に大きいと考えら

れ、これまで生活扶助基準検証の際参照されてきた一般低所得世帯の消費実態については、なお今後の検証が必要であり、また、現実には第1・十分位の階層には生活保護基準以下の所得水準で生活している者も含まれることが想定される点についても留意が必要である旨（前記1(2)オ(オ) c）を指摘していた。

また、平成25年報告書によれば、平成25年報告書の検証結果をそのまま生活扶助基準に反映させた場合の影響は、60歳以上の単身世帯及びともに60歳以上の高齢夫婦世帯では増額となる一方、夫婦と18歳未満の子1人世帯では-8.5%、夫婦と18歳未満の子2人世帯では-14.2%、母親と18歳未満の子1人の母子世帯では-5.2%となるなど（前記1(2)オ(エ)）、特に子どものいる世帯への影響が大きくなっており、平成25年報告書は、検証結果に関する留意事項として、今般、生活扶助基準の見直しを具体的に検討する際には、現在生活保護を受給している世帯及び一般低所得世帯、とりわけ貧困の世代間連鎖を防止する観点から、子どものいる世帯への影響にも配慮する必要がある旨を指摘していた（前記1(2)オ(オ) d）。

以上に照らすと、平成25年報告書は、平成25年報告書に基づいて生活扶助基準を改定するに当たって、被保護者、特に子どものいる世帯の期待的利益や生活への影響等の観点から、激変緩和等の一定の措置を実施することを示唆し、その実施の要否及び内容も含めて、厚生労働大臣の専門技術的な考察に基づいた政策的判断に委ねることとしたものと理解することができる。そうすると、厚生労働大臣が、2分の1処理を行ったことは、平成25年報告書の検証結果や留意事項を総合的に検討した結果であるということができ、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものということとはできず、政策的判断としても、被保護者、特に子どものいる世帯の期待的利益や生活へ

の影響等の観点から相応の配慮として激変緩和措置を実施することとしたものであり、不合理であるとはいえない。

5 (ウ) これに対し、原告らは、2分の1処理は、平成25年検証の結果を反映させる比率を全ての生活保護受給世帯について半減させるもので、ゆがみ調整による生活扶助基準の改定の内容に重大な影響を及ぼし、その本質的部分を改変する措置であり、特に、平成25年検証の結果では、生活保護受給世帯の過半数を占める60歳以上の高齢夫婦世帯及び高齢単身世帯の保護費を増額することになったのに対し、2分の1処理により、保護費の増額幅を半減させるという不利益を与えることになっているから、2分の1処理を行ったことは、違法である旨主張する。

10 15 20 25 30 35 40 45 50 55 60 65 70 75 80 85 90 95 100
しかしながら、前記(イ)のとおり、厚生労働大臣は、平成25年報告書の検証結果や留意事項を総合的に検討した結果として、2分の1処理を行うこととしたものであるといえ、2分の1処理を行ったことは、平成25年報告書の趣旨に沿うものであった。そして、平成25年報告書の検証結果を反映させた場合に生活扶助基準額が減少することとなる世帯に限り2分の1処理を行い、逆に生活扶助基準額が増加することとなる世帯には2分の1処理を行わないとすれば、生活保護受給世帯間における不均衡・不公平を生じさせるという問題点があった。また、平成25年報告書の検証結果について、基準部会における定期的な検証を重ねながら、将来の改定の際に、漸次ゆがみ調整の改定を行うことも直ちに不合理であるとはいえないものである。そうすると、生活保護受給世帯の過半数を占める60歳以上の高齢夫婦世帯及び高齢単身世帯の保護費の増額幅を半減させた旨の原告らの指摘を考慮しても、一律に2分の1処理を行ったことは不合理であるとはいえないと解される。原告らの主張は採用できない。

(エ) 以上によれば、2分の1処理を行ったことについて、厚生労働大臣の

判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

エ 小括（ゆがみ調整について）

したがって、2分の1処理を含め、ゆがみ調整に関する厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものということとはできず、その判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

その他、原告らは、ゆがみ調整が違法であるとして種々の主張をするが、いずれも採用できない。

(3) デフレ調整について

ア 平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことについて

(ア) デフレ調整については、多くの論点があるものの、まず、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたことについて検討する。

デフレ調整においては、物価変動率の算定において、生活扶助相当CPIが用いられた（前記1(3)）。生活扶助相当CPIの下落率は、総務省CPIの指数品目から除外品目を除いた品目を生活扶助相当CPIの算出の基礎となる指数品目とし、物価変動率の算定期間を平成20年から平成23年までとし、ウェイトは家計調査によって得られた一般世帯のウェイトを用いることとし（生活扶助相当CPIの算出において用いられている総務省CPIの指数品目のウェイトは、家計調査によって得られた一般世帯の品目別消費支出金額を用いて作成されている。）、平成22年をウェイトの参照時として、算出されたものであった（前記1(3)イ、(5)イ）。そして、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が-4.78%であったため、これをデフレ調整分の改定率としたものであった（前記1(3)ア）。

被告らは、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%をデフレ調整分の改定率としたことについて、次のとおり説明している。すなわち、平成20年以降の物価下落は、同年9月のリーマンショックに端を発する百年に一度とも評される世界金融危機による実体経済への影響を反映したものであり、物価のみならず、賃金や消費等の経済指標も大きく下落している状況にあったことを勘案すれば、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡を是正するに当たっては、その改定率を、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率と同じ-4.78%とするのが相当であると判断した。

(イ) 被告らの説明によると、生活扶助相当CPIを用いて、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するためには、物価の下落率を算出する前提とされた消費構造が、生活保護受給世帯における消費構造を適切に反映していることが必要である。

そこで、以下、生活扶助相当CPIの下落率を算出する前提とされた一般世帯と生活保護受給世帯の消費構造について検討した上で、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するものといえるかについて、検討する。

(ロ) 一般世帯と生活保護受給世帯の消費構造については、生活保護受給世帯を含む低所得者世帯においては、それ以外の世帯と比べて、食費や光熱水費等の日常生活の維持に必要な不可欠な品目に係る消費支出額が消費支出総額に占める割合が大きくなる一方、教養娯楽費のような日常生活の維持に必要な不可欠とはいえない品目に係る消費支出額の割合が小さく

なるものと考えられ、これは平成29年報告書（甲210、乙95）においても前提とされている。

平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率に大きな影響を及ぼしていると考えられるテレビ等又はこれを含む品目類（教養娯楽又は教養娯楽用耐久財）に係る支出額が消費支出総額に占める割合について、平成22年の社会保障生計調査（厚生労働省が生活保護受給世帯の生活実態を明らかにするために実施している統計調査）の結果（生活保護受給世帯の消費構造）と同年の総務省CPIにおけるウエイト（一般世帯の消費構造）とを比較すると、次のとおりである。なお、社会保障生計調査における消費支出総額には除外品目に係る消費支出も含まれるため、ここでは、一般世帯のウエイト総数についても、除外品目に係るウエイトを除外せず、総務省CPIにおけるウエイト総数（1万）をそのまま用いることとする。

まず、教養娯楽に係る支出については、生活保護受給世帯においては、教養娯楽に係る支出額が消費支出総額に対して占める割合は、2人以上の世帯が6.4%、単身世帯が5.6%である（乙116）。これに対し、一般世帯においては、教養娯楽のウエイト（1145）がウエイト総数（1万）に対して占める割合は11.45%である（乙29、30）。このように、生活保護受給世帯において教養娯楽に係る支出額が消費支出総額に対して占める割合は、一般世帯の約半分にすぎない。

次に、教養娯楽用耐久財に係る支出については、生活保護受給世帯（2人以上の世帯）においては、教養娯楽用耐久財に係る支出額（月1110円）が消費支出総額（月17万3620円）に対して占める割合は0.64%である（甲124、弁論の全趣旨）。これに対し、一般世帯においては、教養娯楽用耐久財のウエイト（171）がウエイト総数（1万）に対して占める割合は1.71%である（乙29、30）。こ

のように、生活保護受給世帯において教養娯楽用耐久財に係る支出額が消費支出総額に対して占める割合は、一般世帯の4割未満にすぎない。

さらに、テレビ等に係る支出については、生活保護受給世帯（2人以上の世帯）においては、社会保障生計調査におけるPC・AV機器（家計調査におけるテレビ等5品目に概ね対応するものと考えられる。）に係る支出額（月737円）が消費支出総額（月17万3620円）に対して占める割合は0.42%である（甲124、弁論の全趣旨）。これに対し、一般世帯においては、テレビ等5品目のウエイト（147）がウエイト総数（1万）に対して占める割合は1.47%である（乙29、30）。このように、生活保護受給世帯においてテレビ等に係る支出額が消費支出総額に対して占める割合は、一般世帯の3割未満にすぎない。

以上のとおり、テレビ等又はこれを含む品目類（教養娯楽又は教養娯楽用耐久財）に係る支出額が消費支出総額に占める割合については、生活扶助相当CPIの下落率を算出する前提とされた一般世帯と生活保護受給世帯の消費構造の間に、大きな乖離があることが認められる。

ところで、生活扶助相当CPIの下落率の算出においてウエイトの参照時とされた平成22年には、家電エコポイント制度の開始や地上デジタル放送への移行に伴い、一時的にテレビの需要が高まったが、生活保護受給世帯においては、地上デジタル放送を視聴するためのチューナーが無償給付されたから、テレビの買替えのための支出をすることが一般的であったとは考え難く（甲146、147、289、290、325の4～6）、平成22年に、生活保護受給世帯においてもテレビの需要が高まったとは認め難い。

(エ) 次に、テレビ等5品目の価格の下落について検討するに、総務省CPIにおける全ての消費品目から除外品目を除いた品目について、基準時である平成22年の価格を100とした場合の平成20年時点の価格指

数と平成23年時点の価格指数とを比較すると、平成20年から平成23年にかけて、教養娯楽用耐久財であるテレビ等5品目について、価格指数の顕著な下落がみられた（前記1(6)ア）。そして、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率（-4.78）に対するテレビ等5品目の寄与度は-3.28であり、その寄与率は68.7%である（前記1(6)イ）。そうすると、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率の相当部分がテレビ等5品目の価格の下落の影響によるものであるということが出来る。

そして、生活扶助相当CPIの下落率の算出においては、総務省CPIの指数品目から除外品目を除いた品目を生活扶助相当CPIの算出の基礎となる指数品目とした結果、ウェイトの総和が減少し、除外されなかった品目の寄与度が計算上増幅したということが出来る。平成20年から平成23年までの総務省CPIにおける物価の変化率が-2.35%である（前記1(5)ウ）のに対し、生活扶助相当CPIの下落率が-4.78%と高くなっているのも、テレビ等5品目の価格の下落による影響が、算出される物価変動率に相対的に大きく反映された結果であると考えられる。

(オ) 以上をまとめると、前記(ウ)によれば、テレビ等又はこれを含む品目類に係る支出額が消費支出総額に占める割合については、生活扶助相当CPIの下落率を算出する前提とされた一般世帯と生活保護受給世帯の消費構造の間に、大きな乖離があることが認められ、テレビ等の価格の下落による消費実態への影響の程度は、一般世帯よりも生活保護受給世帯における方が相対的に小さいものということが出来る。そして、前記(エ)によれば、生活扶助相当CPIを用いたことにより、テレビ等5品目の価格の下落による影響が、算出される物価変動率に相対的に大きく反映されることとなり、平成20年から平成23年までの生活扶助相当

CPIの下落率は、総務省CPIにおける物価の変化率（-2.35%）よりも高い-4.78%にも及び、その相当部分がテレビ等5品目の価格の下落の影響によるものであるといえることができる。

以上によれば、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率は、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するものであるとはいえない。しかるに、厚生労働大臣が、デフレ調整分の改定率を定めるに当たって、以上の点について何らかの検討をしたことはいわれない。そうすると、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率とした厚生労働大臣の判断は、一般世帯と生活保護受給世帯の消費構造の相違を看過し、一部の品目の価格の下落を過大評価して、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するものであるとはいえない生活扶助相当CPIの下落率をデフレ調整分の改定率としたものであり、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものといわざるを得ない。

イ 被告らの主張（前記アの説示に関するもの）について

(ア) 被告らは、デフレ調整についての「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加」という説明は、生活扶助相当CPIの下落率をもって生活扶助基準の「水準」を改定した結果生じた状態を「可処分所得」という概念を用いて言い換えたものにすぎず、それ以上特段の意味があるものではなく、生活扶助相当CPIは、一般国民全体の直面する物価動向を求めることを目的とし、生活保護受給世帯の生活水準（可処分所得）の変化を直接的に捉えるものではなく、生活扶助相当CPIの下落率が「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加」の程度や最低生活の需要の減少の程度を正確に反映したものであるか否か

は、本件改定における厚生労働大臣の判断過程としては問題となり得ない旨主張する。

しかしながら、厚生労働省社会・援護局保護課において平成25年告示による保護基準の改定に関する業務に携わった西尾穂高課長補佐（以下「西尾補佐」という。）は、陳述書（乙112）において、「デフレ調整は、消費実態そのものということではなく、デフレ情勢下における生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加分に着目し、消費の構成要素である物価を指標として『絶対的な水準』の改定が行われたものとなります。これは、『一般国民』の生活水準との均衡を維持するという意味において、生活扶助基準の改定方式として水準均衡方式が採用された際の基本的な発想に沿うものです。」と陳述している。また、厚生労働省社会・援護局保護課作成の平成25年2月19日付け「全国厚生労働関係部局長会議資料（厚生分科会）」（甲57、乙19）には、「前回見直し（平成20年）以降、基準額は見直されていないが、その間デフレ傾向が続いている。このため、実質的な購買力を維持しつつ、客観的な経済指標である物価を勘案して基準額の改定を行う。」などと記載されており、西尾補佐は、別件訴訟において、ここにいう「実質的な購買力を維持しつつ」というのは「生活保護世帯のデフレによる可処分所得の実質的増加分だけ、生活保護基準を見直す」とほぼ同じ意味である旨証言している（乙113）。さらに、厚生労働省社会・援護局の村木厚子局長は、平成25年6月5日の衆議院厚生労働委員会において、「今回の政策目的でございますが、20年と23年、同じような生活を生活保護受給者の方がした場合に、同じような生活水準を維持していただくためにどれだけの扶助費があればいいかということを見るということが大きな目的でございます。」と答弁している（甲66）。以上に照らせば、厚生労働大臣は、平成20年以降のデフレ傾向により生活保護受

給世帯の可処分所得が相対的、実質的に増加し、一般国民の生活水準との不均衡が生じたことから、これを是正するために生活扶助基準の改定が必要であると判断したものと認められる。

そもそも、厚生労働大臣の定める保護基準は、要保護者の年齢別、性別、世帯構成別、所在地域別その他保護の種類に応じて必要な事情を考慮した最低限度の生活の需要を満たすに十分なものであって、かつ、これを超えないものでなければならないとされている（生活保護法8条2項）ところ、物価の下落が生活保護受給世帯の最低限度の生活の需要との関係でどのような影響を与えたかを明らかにする必要がある、平成20年以降のデフレ傾向による一般国民の生活水準との不均衡を是正するために生活扶助基準の改定を行うに当たっては、生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加の程度を把握することが必要である。そして、生活扶助相当CPIを用いて、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するためには、物価の下落率を算出する前提とされた消費構造が、生活保護受給世帯における消費構造を適切に反映していることが必要である。「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加」という説明は生活扶助相当CPIの下落率をもって生活扶助基準の「水準」を改定した結果生じた状態を「可処分所得」という概念を用いて言い換えたものにすぎない旨の被告らの主張は、本件改定当時の厚生労働省の説明等と整合しないし、結論を先取りした説明であるというべきであって、不合理であるといわざるを得ない。

以上に照らせば、生活扶助相当CPIの下落率が「生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加」の程度や最低生活の需要の減少の程度を正確に反映したものであるか否かが本件改定における厚生労働大臣の判断過程として問題となり得ないということはできない。被告ら

の主張は採用できない。

(4) 被告らは、厚生労働大臣は、平成21年全国消費実態調査によれば、平成19年検証における生活扶助基準の「水準」の検証に用いられた夫婦子1人の一般低所得世帯の消費水準が、平成16年全国消費実態調査から約11.6%下落しており、平成19年検証時点における同世帯の生活扶助基準額を約12.6%下回る状況であることを確認しており、仮に消費に基づいて生活扶助基準の「水準」の改定を行えば、大幅な減額改定となることが想定されたところ、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%は、上記の夫婦子1人の一般低所得世帯における消費水準の下落率や生活扶助基準額との乖離率を大きく下回るものであったから、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡を是正するに当たっては、その改定率を、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率と同じ-4.78%とするのが相当であると判断した旨主張する。

しかしながら、本件改定当時、厚生労働大臣が、平成21年全国消費実態調査に基づく夫婦子1人の一般低所得世帯における消費水準の下落率の数値や生活扶助基準額との乖離率の数値を把握していたか否かについては、被告らの主張に変遷があるところ、西尾補佐は、陳述書(乙112)において、「平成30年に厚生労働省から示された算定結果では、平成21年全国消費実態調査に基づく夫婦子1人世帯の年収階級第1・十分位の生活扶助相当消費支出額は13万1500円となっています。これは、平成19年検証時点の生活扶助相当消費支出額14万8781円から11.6%程度の低下にあたります。」と陳述しており、厚生労働大臣の本件改定に係る判断過程において上記数値が考慮されていたことはうかがわれず、また、西尾補佐は、別件訴訟において、本件改定の

検討をしていた当時も上記数値の計算をしていた旨証言する一方で、
「12.6%という数字は、平成25年改定の後に、事後的に算出されたもの」である旨も証言しており（乙113）、厚生労働大臣が本件改定に係る判断過程において上記数値を考慮したことを裏付ける的確な客観的証拠もない。更に付け加えると、被告らの当初の総括主張が記載された準備書面（平成27年2月20日付け第1準備書面及び同年5月15日付け第2準備書面）をみても、平成21年全国消費実態調査の数値に関する記載はない。また、この点を措くとしても、消費と物価という異なる経済指標に基づく数値を単純に比較することは困難であるから、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率である-4.78%が、夫婦子1人の一般低所得世帯における消費水準の下落率や生活扶助基準額との乖離率を大きく下回るものであったことをもって、厚生労働大臣の判断が統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を有するものと認めることはできない。被告らの主張は採用できない。

(ウ) 被告らは、生活扶助相当CPIの設定に当たっては、これにより算出される物価変動率の正確性が重要な考慮要素の一つであるものの、恣意的な判断が介在しないという意味での合理性や、国民に対する説明可能性も考慮要素となり得るものであり、生活扶助相当CPIにより求められる物価変動率の正確性の問題を殊更に強調することは、厚生労働大臣の判断過程を正解しないものであり、判断過程審査の判断枠組みを逸脱するものである旨主張する。

しかしながら、恣意的な判断の排除や国民に対する説明可能性が考慮要素となり得るとしても、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するためには、物価の下落率を算出する前提とされた消

費構造が、生活保護受給世帯における消費構造を適切に反映していることが必要であり、平成20年から平成23年までの生活扶助相当CPIの下落率が、平成20年以降の生活保護受給世帯の可処分所得の相対的、実質的な増加による一般国民の生活水準との不均衡の程度を正しく評価するものであるとはいい難いことは、前記ア(ウ)説示のとおりであるから、厚生労働大臣の判断は、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものといわざるを得ないのであり、判断過程審査の判断枠組みを逸脱するものであるということとはできない。被告らの主張は採用できない。

(エ) 被告らは、平成29年検証では、本件改定後の生活扶助基準の「水準」が妥当なものか否かについても評価・検証が行われ、その結果、本件改定後の標準世帯を含む夫婦子1人世帯における生活扶助基準額が一般低所得世帯（年間収入階級第1・十分位）の消費水準とおおむね均衡することが確認されたと評価されており、当該標準世帯の生活扶助基準に展開のための指数を適用することによって得られる標準世帯以外の生活扶助基準についても適正なものとして評価することができ、デフレ調整の妥当性が裏付けられている旨主張する。

しかしながら、生活扶助基準の改定に係る厚生労働大臣の判断に、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程における過誤、欠落があり、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があると認められる場合に、仮に事後的に当該改定後の生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との均衡が確認されたとしても、そのことのみによって直ちに上記の過誤、欠落が治癒されるものではない。また、この点を措くとしても、平成29年報告書は、標準世帯を含む夫婦子1人世帯について、生活扶助基準額と第1・十分位の生活扶助相当支出額の均衡を確認しただけであり、そこから展開した様々な世帯類型における生活扶助基準額と一般低所得世帯の

生活水準の均衡を確認するまでには至らなかった（前記1(4)）というのであるから、平成29年検証の結果は、本件改定の適法性を裏付けるには不十分であるといわざるを得ない。本件改定のうちゆがみ調整は、展開のための指数について分析された平成25年報告書の検証結果のうち2分の1のみ反映させるものであった（2分の1処理）ところ、その上で-4.78%というデフレ調整分の改定率が一律に生活扶助基準に反映されたことに照らせば、標準世帯を含む夫婦子1人世帯における生活扶助基準額と一般低所得世帯の消費水準との均衡が確認されたことをもって、直ちに、そこから展開した標準世帯以外の様々な世帯類型における生活扶助基準が適正なものであると評価することはできず、平成29年報告書もそのことを前提としているものといえる。そうすると、平成29年検証の結果をもって、デフレ調整の適法性に係る判断が左右されることはない。被告らの主張は採用できない。

ウ 小括（デフレ調整について）

したがって、デフレ調整に関する厚生労働大臣の判断は、その余の点について考慮するまでもなく、統計等の客観的な数値等との合理的関連性や専門的知見との整合性を欠くものといわざるを得ない。

その他、被告らは、デフレ調整が適法であるとして種々の主張をするが、前記アの説示に反する被告らの主張はいずれも採用できない。

(4) まとめ

以上によれば、少なくとも、デフレ調整を含む本件改定後の生活扶助基準の内容が健康で文化的な生活水準を維持することができるものであるとした厚生労働大臣の判断には、最低限度の生活の具体化に係る判断の過程に過誤、欠落があると認められるから、本件改定は、その余の点について検討するまでもなく、同大臣の裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものとして、生活保護法3条、8条2項の規定に違反し、違法である。



そして、本件各決定は、本件改定のうち平成25年告示及び平成26年告示による改定に伴う生活扶助費の減額を内容とする生活保護変更決定である（前提事実(4)）から、いずれも違法であり、取り消されるべきものである。原告らの本件各決定の取消請求はいずれも理由がある。

3 国家賠償請求の成否（争点2-1及び2-2）について

原告らは、本件改定により精神的苦痛を被ったとして、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償の支払を求めている。

しかしながら、原告らが主張する精神的苦痛による損害は、本件各決定を取り消す旨の判決又はその拘束力によって回復される性質のものというべきであり、原告らの陳述書（甲336～339の1）を含む本件全証拠によっても、原告らが、これらによって回復できない損害を被ったとまでは認められない。

したがって、その余の点について判断するまでもなく、原告らの国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求はいずれも理由がない。

4 結論

よって、原告らの請求のうち、本件各決定の取消請求はいずれも理由があるから認容し、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求はいずれも理由がないから棄却することとして、主文のとおり判決する。

前橋地方裁判所民事第1部

裁判長裁判官

小川雅敏

小 川 雅 敏

裁判官

吉田裕亮

吉 田 裕 亮

裁判官

桑原佑吏

桑 原 佑 吏

5